



Helene Norberg och Sofia Nerbrand

# Vingarnas trygghet

*– reformer för en trygg och rörlig arbetsmarknad*

© Författaren och Reforminstitutet 2002  
Omslag: Ulrica Croneborg  
Illustration: Ulrica Croneborg  
Sättning: Ateljé Typsnittet L&R AB, Stockholm  
Tryck: Larserics Digital Print AB, Bromma, 2002  
ISBN 91-89613-07-4, ISSN 1650-4712  
Reforminstitutet, tel 08-587 865 20  
info@reforminstitutet.nu [www.reforminstitutet.nu](http://www.reforminstitutet.nu)

# INNEHÅLL

Förord	5
Sammanfattning	9
Utgångspunkter	17
Institutionerna på arbetsmarknaden	25
<i>Privat arbetsförmedling i dag</i>	31
<i>De offentliga institutionerna</i>	40
<i>Arbetsmarknadspolitiken och dess resultat</i>	52
<i>En internationell utblick</i>	70
Individerna på arbetsmarknaden	85
<i>Utbildning och kompetens</i>	90
<i>Kompetenssparande</i>	100
<i>Arbetskraftens rörlighet</i>	110
<i>Arbetskraftens hälsa i en ny tid</i>	117
Reflektioner kring dagens arbetsmarknad	123
<i>Livslångt lärande</i>	126
<i>Spelregler och incitament</i>	129
<i>Konkurrens och privatisering inom arbetsmarknadspolitiken</i>	135
<i>Slutsatser från internationella erfarenheter</i>	136
Om att reformera och privatisera i teorin	139
<i>Byråkratins och marknadens logik</i>	140
<i>Incitament, spelregler och kontrakt</i>	142
Reformer för trygghet i ett föränderligt arbetsliv	147

<b>Avgörande överväganden</b>	<b>153</b>
<i>Konto eller försäkring</i>	153
<i>Differentierade eller homogena premier</i>	156
<i>Inkomsttrygghet eller grundskydd</i>	160
<i>Selektionsproblematik</i>	163
<i>Samverkan med andra trygghetslösningar</i>	165
<i>Behov av ett individuellt utvecklingskonto</i>	166
<i>Statens roll</i>	169
<i>System för ett individuellt utvecklingsparande</i>	172
<i>Uttag, kontroll och utvärdering</i>	176
<i>Framtidens utbildningsutbud</i>	180
<b>Berättelser om framtiden</b>	<b>183</b>
<b>Referenser</b>	<b>193</b>

## FÖRORD

Den svenska arbetsmarknaden är uppbyggd efter en modell som formades med industrisamhällets framväxt i början på det förra seklet. Försäkringen vid arbetslöshet är knuten till de fackliga organisationernas och en yrkesindelning som då formades. Den omfattar inte alla utan är i praktiken knuten till medlemskapet i en facklig intresseorganisation. Arbetslöshetsförsäkringen är utformad så att den framför allt tillmötesgår den fackliga organisationens intressen, inte den enskildes olika önskemål och behov.

Arbetsförmedlingen är utformad inom ramen för en central myndighet med regional indelning, som inte följer den enskildes inriktning och möjligheter och ekonomins förändring utan den egna byråkratins struktur.

I båda dessa system är den enskilde ett objekt för andras åtgärder. Rådigheten och möjligheten för den enskilda att påverka är liten. Verksamheten bygger på samma föreställning om arbetsmarknaden, som en gång präglade kollektivavtalens utformning där den enskilda förutsätts vara utbytbar mot andra på en i grunden likformig arbetsmarknad om man väl en gång valt yrke och facklig tillhörighet.

Det gör att dagens arbetsmarknad heller inte ger den enskilda tillräckligt utrymme att utvecklas, att byta jobb och yrke. Det är en statisk

modell som nu visar sin svaghet. Resultaten är också mycket tydliga.

Arbetslösheten är hög samtidigt som efterfrågan på arbetskraft är stor och växande. Många människor har ett arbete ända tills de inte längre orkar eller inte längre uppfyller kunskapskrav som nya arbetsuppgifter ställer. Den växande sjukfrånvaron beror på mycket, men är bland annat ett symptom på en arbetsmarknad som erbjuder för liten rörlighet och anpassning till den enskilda.

Människor i ett modernt samhälle borde ha ett utrymme att utveckla sig och utbilda sig efter egna drömmar och förhoppningar. Det borde vara lätt att utveckla sin kompetens och kunskap som individ genom att byta arbete, arbetsuppgifter och yrkestillhörighet när man känner att tiden är mogen.

Men dagens system är format för den gamla tidens arbetsmarknad, inte för den nya tidens jobb och det faktum att den enskilda i allt större utsträckning spelar en roll i sin individuella kapacitet. Individen, och hennes särskilda möjligheter och förhoppningar att kunna försörja sig i det arbete där hon utvecklar sig och känner att hon gör störst nytta, snarare än den kollektiva yrkestillhörigheten och de stora centrala systemen måste stå i förgrunden.

Hur skulle man kunna göra så att arbetslöshetsförsäkringen omfattar alla och fungerar så att den motverkar den enskildas arbetslöshet eller sjukfrånvaro, där försäkringsgivare kan samverka med förmedlare av arbete och där den enskilda kan välja mellan konkurrerande försäkringsgivare och arbetsförmedlare och dessutom har en möjlighet att vidareutbilda sig även när hon har ett jobb, men likväl vill kunna utvecklas på andra arbetsuppgifter som passar bättre? Hur kan man i en ny tids arbetsmarknad föra in en dynamik som gör att försäkringsgivare och förmedlare samverkar utifrån den enskildes möjligheter att utvecklas sig genom nya jobb och vidareutbildning? Där det inte är systemets strukturer som bestämmer, utan den enskildes unika möjligheter?

Helene Norberg har tillsammans med Sofia Nerbrand på Reforminstitutets uppdrag utrett dessa och andra frågor som en modern arbetsmark-

nad ställer när det gäller den enskildas trygghet och möjligheter.<sup>1</sup> De förslag som förs fram i utredningen är resultatet av deras arbete och överväganden, men utgår från det utredningsuppdrag som Reforminstitutet formulerat.

Det är vår förhoppning att utredningen *Vingarnas Trygghet* skall tillföra debatten om den svenska arbetsmarknaden ett mer dynamiskt perspektiv när det gäller synen på arbetslöshetsförsäkring, livslångt lärande och en mångfald av aktörer som förmedlar jobb till den enskilde. Det är därför med stor uppskattning vi presenterar slutresultatet av utredningsarbetet.

*Gunnar Hökmark*  
VD Reforminstitutet

---

<sup>1</sup> Margareta Ekblad, student vid Lunds universitet, har på ett effektivt sätt bidragit med sammanställning av material om internationella erfarenheter.





## SAMMANFATTNING

Förändring är en förutsättning för utveckling. Samtidigt kan det som framtiden bär i sin famn väcka rädslor och osäkerhet. Dagens arbetsmarknad ställer stora krav på flexibilitet, och i en föränderlig värld ligger den enda egentliga tryggheten i förmågan att hantera de omställningar som oundvikligen sker. Människor måste kunna dra nytta av de nya möjligheter som uppstår. De reformförslag som presenteras i denna utredning har som ambition att öka individens rådighet och lust att klara förändringar i arbetslivet. Politik kan inte garantera stabilitet, men bör tillhandahålla den enskilda vissa verktyg för att hon ska kunna känna sig trygg när förändringens vindar blåser.

För att de förändringar som sker inte ska upplevas som hotfulla behövs en arbetsmarknadspolitik som stimulerar till ett rikt utbud av tjänster som individen kan dra nytta av. För det behövs ett varierat tjänsteutbud, som så långt det är möjligt kan erbjuda det som varje individ behöver när hon ska göra något så personligt som att välja yrke, arbetsplats, karriär, tidsanvändning med mera. Det kan handla om utbildning, kompetensutveckling, hjälp att hitta en ny arbetsplats eller professionell rådgivning för att se nya möjligheter som öppnar sig. De egna förutsättningarna, preferenserna och behoven måste identifieras, begrundas och matchas ihop med en arbetsgivare. Detta kan ge trygghet och förvisning om att i

fall såväl de egna som de omgivande förutsättningarna förändras, finns det vid behov stöd att tillgå.

En viktig komponent för trygghet är kunskap, som ger den enskilda självförtroende och självtillit. För att kunna orientera sig i en allt mer mångfasetterad värld och kunna påverka sin situation är det av stor vikt att var och en själv kan analysera verkligheten och ha frihet och möjlighet att påverka den egna framtiden. Av dessa skäl är det önskvärt att det blir enklare att kontinuerligt bredda och fördjupa sina kunskaper och färdigheter för att utvecklas såväl som människa som yrkesverksam person.

Att ha förmåga att vara rörlig på arbetsmarknaden är en annan viktig faktor, även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är en förutsättning för låg arbetslöshet, låga sjuktal, god ekonomisk utveckling och struktur- omvandling. Det är angeläget att människor har möjlighet att byta arbete – eller till och med yrke – när det behövs, och inte stannar kvar tills både lusten och förmågan har försvunnit. Rörligheten på arbetsmarknaden synes emellertid snarare ha minskat än ökat under senare år. Mer än en tredjedel av de anställda uppger att de inte trivs med sitt nuvarande arbete, och de är också mer sjuka än genomsnittet. Sjukskrivningarna har ökat markant under de senaste åren och ligger i dag på alarmerande nivåer. Detta problem har troligen komplexa orsaker och kräver många lösningar, men att öka individernas möjligheter att kunna välja bort för dem otillfredsställande arbetsplatser är en central väg framåt.

Studier visar att inlåsning på arbetsplatser i hög grad är ett klass- och utbildningsproblem. Utbildning utökar möjligheterna att ”hamna rätt” i arbetslivet och ger en större förmåga att anpassa sig när omgivningen förändras. Det är dock de redan högutbildade som i dag får mest personalutbildningar och i högre grad än andra tillgodogör sig ett ”livslångt lärande”.

Den demografiska utvecklingen talar för att det är av stor vikt att också de äldre finner arbetet så pass givande att de stannar kvar på arbetsmarknaden. Den faktiska pensionsåldern är betydligt lägre än 65 år. Undersökningar visar också att stora delar av arbetskraften önskar och planerar för

att lämna arbetslivet tidigare än vid 65 års ålder; många 35- till 40-åringar önskar att sluta arbeta före pensionsåldern.

### ***Arbetsmarknadsinstitutionernas brister***

Vi har haft en ihållande hög total arbetslöshet – även under flera år av högkonjunktur – vilket har försvårat utgångsläget för det nuvarande, försämrade konjunkturläget. Arbetslösheten drabbar främst grupper med en lägre utbildningsnivå och regioner som är sårbara för förändringar. Arbetslöshet i kombination med flaskhalsar talar för att rörligheten och flexibiliteten på arbetsmarknaden lämnar mycket övrigt att önska.

De arbetsmarknadspolitiska institutionerna erbjuder en rad olika program för att höja kompetensen och därmed öka individens anställningsbarhet. Dessa har dock vid utvärderingar visat sig ge relativt dåliga resultat och de åtgärder som har bäst effekt för individen är också de som ger störst undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. De arbetsmarknadspolitiska institutionerna har tappat en del av förmågan att hjälpa människor att finna en plats på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens marknadsandel i matchningsprocessen har till exempel minskat. Istället har privata aktörer i allt högre grad kommit att spela en framgångsrik roll när det gäller att förmedla jobb.

Den bärande tanken med livslångt lärande är att den enskilda under alla delar av livscykelns ska ha tillgång till kontinuerligt lärande. Viktiga delar av detta är grundutbildning, högre utbildning, vuxenutbildning samt vidareutbildning i arbetslivet. Även erfarenheter utanför den regelrätta utbildningen räknas in. Dessa delar av kompetensutveckling finns relativt väl utvecklade, men det saknas goda konstruktioner som gör det ekonomiskt och praktiskt möjligt för den enskilda att upprätthålla kompetens eller skola om sig senare i livet då hon själv bestämmer att det är dags.

Sammanfattningsvis finns det alltså alltför många människor, som av olika skäl står utanför arbetsmarknaden. Det finns också ett stort antal personer som inte trivs på jobbet, och som anser sig sitta fast där de arbetar. Dagens institutioner synes ha begränsade möjligheter att råda bot

på detta. Detta är olyckligt i ett läge då det är högst önskvärt att de flesta människor lönearbetar, att så många som möjligt byter jobb och kan utvecklas i takt med den ekonomiska utvecklingen. Detta är också en nödvändighet för att vi ska kunna upprätthålla ett högt västånd.

### ***Arbetsmarknadspolitiken är i behov av reformer***

Att reformera det institutionella ramverket och öka möjligheterna till livslångt lärande och rörlighet är ett sätt att tillgodose individernas behov av flexibilitet och ”vingarnas trygghet”. Då åsyftas inte en rörlighet, som är så hög att lärandet och produktivitetens utvecklingen blir lidande; stabilitet och tid att skörda följer naturligt på utveckling och förnyelse. Istället menas en rörlighet som är tillräckligt hög för att individer inte ska vara inlåsta där de inte passar eller trivs, och där de arbetsmarknadspolitiska institutionerna kan ge stöd att se nya möjligheter när behovet av förändring tränger sig på.

Vi tror att det går att finna lösningar där incitamenten för de arbetsmarknadspolitiska institutionerna är större än i dag så att individerna ska kunna finna en plats och utvecklas på arbetsmarknaden. Vi anser också att system för kompetensutveckling under hela livet gynnar behovet av flexibilitet och ger trygghet i förmågan till omställning.

Den marknad som har växt fram för arbetsmarknadsrelaterade tjänster av olika slag, till exempel bemanningsföretag och arbetsförmedling, bör tillvaratas. Utvecklingen avspeglar ett genuint behov av tjänster för till exempel matchning och vidareutbildning. Dagens specialiserade och kunskapskrävande arbetsmarknad ställer stora krav på matchningskompetens, och vi anser att den erfarenhet som finns bland de privata aktörerna med fördel kan utnyttjas inom arbetsmarknadspolitiken.

### **Förslag**

Vår ambition är att öka individens anställningsbarhet och att förbättra arbetsmarknadspolitiken. Våra reformförslag består av tre huvudsakliga delar; en utvecklingspeng för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, en all-

män och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring samt ett individuellt utvecklingskonto med en statlig premie. Vi håller fast vid att finansieringen av välfärdstjänster bör vara offentlig, men låter privata aktörer konkurrera om att erbjuda de tjänster som inte är myndighetsutövning. Dessa delar bildar dock ett sammanhang för den enskilda individen.

Hon kommer själv att kunna planera och lägga en finansiell grund för en återkommande kunskapsinhämtning för att därigenom upprätthålla sin anställningsbarhet. Hon har också – till skillnad från i dag – rätt att själv välja den aktör och A-kassa som hon vill ha kontakt med och den vars tjänster hon vill nyttja. Det gäller såväl för att få en kompetensutveckling som handläggning av arbetslöshetsförsäkring och hjälp att finna ett nytt jobb vid arbetslöshet. De olika aktörerna har också motiv att vara förutseende och på olika vis hålla sina medlemmar utanför arbetslöshetens gissel.

Detta kommer att bana väg för en rikare flora av företag och organisationer att vända sig till. Var och en har unika förutsättningar och preferenser och valfrihet främjar förutsättningarna att finna de tjänster som man efterfrågar. Detta kommer också att öka kvaliteten på tjänsterna, eftersom konkurrens ökar pressen på aktörerna att verkligen leverera utlovade resultat. En förutsättning för detta är dock att individen har god kännedom och information om vad hon kan vänta sig av sin aktör.

De arbetsmarknadspolitiska tjänsterna är dock av olika slag. Spelregler för tjänster inom utveckling, omställning och förmedling utformas i vårt förslag annorlunda än handläggningen av arbetslöshetsunderstödet, för att ta hänsyn till tjänsternas särdrag och ge incitament att leverera bästa möjliga tjänster till den enskilda.

### ***Utvecklingspeng istället för åtgärd***

När en individ blir arbetslös kontaktar hon ”arbetsmarknadsmyndigheten”. Myndigheten bedömer och beslutar vilka som är berättigade till en utvecklingspeng och hur stor den ska vara. Den enskilda får välja en aktör som tillhandahåller omställningstjänster; det vi här benämner aktör

är ett privat eller offentligt företag som erbjuder den arbetslösa tjänster som syftar till att komma tillbaka till arbetsmarknaden. De kan syssla med arbetsförmedling med mer eller mindre sofistikerade matchningsförmåga, praktik, utbildning eller annan kompetensutveckling. Aktörerna har ett ansvar för att utveckla de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. De kan vara generalister eller specialisera sig mot tjänster som passar bäst för de individer som de riktar sig till. Individens val godkänns av myndigheten, eftersom utvecklingspengen är statligt finansierad. Ingen omställningsaktör kan neka någon som vill använda dennes tjänster. Individen nyttjar omställningstjänsterna under en viss bestämd tidsperiod. Om individen fortfarande är arbetslös därefter görs en ny bedömning.

Hos myndigheten finns rådgivning och datoriserad information för att den arbetslösa ska kunna välja en passande aktör. Denna information behandlar till exempel de godkända aktörernas tjänsteutbud, priser och resultat beträffande till exempel genomströmningstid, de arbetslösas yrke, lönenivå, utbildning med mera, före och efter arbetslöshetsperioden. Myndigheten är även ansvarig för att samla in och redovisa statistik över arbetsmarknadens utveckling. Myndigheten ansvarar också för att det finns aktörer och kassor i enlighet med marknadens efterfrågan, i annat fall etableras en offentlig aktör. Offentliga aktörer agerar alltid på samma villkor som de privata.

### ***Rätt och skyldighet att vara med i arbetslöshetsförsäkringen***

Alla på arbetsmarknaden är försäkrade mot arbetslöshet och den enskilda väljer vilken A-kassa som ska handlägga försäkringen. A-kassorna kommer att utbetala ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen, men kommer inte att ha samma roll som dagens A-kassor, och nya kommer troligen att tillkomma. I vårt förslag har nämligen A-kassan incitament att förebygga och förkorta arbetslösheten. Kassorna konkurrerar om att, utöver handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen, erbjuda olika typer av arbetsmarknadsrelaterade tjänster. De kan förväntas erbjuda även andra tjänster och/eller bilda nätverk och samarbete med andra aktörer,

till exempel utbildningsföretag och förmedlingsverksamheter, för att kunna skapa konkurrenskraftiga erbjudanden till de registrerade medlemmarna och arbeta för att dessa ska ha en så hög anställningsbarhet som möjligt. Det kommer således att växa fram en ny och rik flora av företag som kan anpassa sina tjänster till dem som behöver dem.

Ersättning för administration och beräknad arbetslöshetsersättning utgår till A-kassan för den första arbetslöshetsperioden, till exempel de första 40 dagarna. Ersättningen till A-kassorna baseras på de registrerade försäkringstagarnas antal och kategori utifrån risken att bli arbetslös. Ersättningens storlek fastställs varje år i förhandlingar mellan myndigheten och de auktoriserade kassorna. För arbetslöshetsperioder utöver den initiala erhålls medel från statsbudgeten vid varje utbetalningstillfälle liksom i dag.

### ***Individuellt utvecklingssparande***

Vi föreslår även ett frivilligt, generellt system för individuellt utvecklingssparande som ger individen en möjlighet att spara en andel av sin nettolön under en viss tidsperiod på ett utvecklingskonto. Detta sparande berättigar till en utvecklingspremie av staten, vars storlek beror på den enskildas sparande mätt i andel av nettoinkomsten. Utvecklingspremien är av fördelningspolitiska skäl avtagande i storlek och maximerad till ett basbelopp under arbetslivet. Delar av utvecklingspremien kan utbetalas vid flera tillfällen beroende på hur individen väljer att förlägga sparandet under livet.

Arbetsgivaren delfinansierar inte som regel det individuella utvecklingssparandet, men kan avdragsgillt göra insättningar på en medarbetarens utvecklingskonto efter överenskommelse.

Individen har sitt utvecklingskonto på en bank eller motsvarande och beslutar själv om vilken risknivå som ska gälla för sparandet. Staten fonderar de medel som är avsedda för att betala ut utvecklingspremier.

Individen ska i huvudsak själv avgöra hur och när pengarna ska användas. Den valda aktiviteten ska dock vara en godkänd utbildning för att

vara premiegrundande. Pengarna ska kunna täcka både inkomstbortfall och ökade kostnader för utbildning. Det ska också vara möjligt att ansöka om att utvecklingspengarna ska få användas till andra aktiviteter än godkänd utbildning, eftersom inte all inläring sker i formella former. Det ska dock göras kontroller att pengarna används på avsett vis.

Pengarna på utvecklingskontot kan till exempel användas hos ovan nämnda aktörer för att höja anställningsbarheten, eller för att utöka utvecklingspengen vid arbetslöshet. Eftersom det är individens egna pengar kan de även tas ut för andra ändamål, men då förfaller rätten till premie.

En viktig målsättning är att framtidens utbildningsutbud ska vara mycket mer rikt än dagens. Med ett individuellt utvecklingssparande kommer många nya utbildningsanordnare att finna en marknad i Sverige. Även den högre utbildningen bör öppnas och den enskilda ska kunna köpa uppdragsutbildningar på högskolor och universitet.

Vi föreslår slutligen att det ska finnas ett fristående institut som har rätt att inhämta information och resultat från aktörer och myndigheter för att kunna utföra en självständig kvalitetsutvärdering av aktörer, utbildningsanordnare och A-kassor.



## UTGÅNGSPUNKTER

Vår ambition att skapa bättre förutsättningar för en sund rörlighet på arbetsmarknaden är ingalunda något nytt. Arbetsmarknadspolitikerna fokuserade initialt på rörlighet för att minimera arbetslöshet och ge förutsättningar för utveckling. Den hade ett utpräglat tillväxtpolitiskt fokus. Successivt tillkom ett mer välfärdsorienterat synsätt. Syftet övergick i högre grad till att upprätthålla sysselsättning i lågkonjunktur och vid bristande efterfrågan.

Under mitten av seklet myntade LO:s egna ekonomer begreppet ”vingarnas trygghet” för att beskriva politiken. Denna politik ersattes i allt högre grad av något som man skulle kunna kalla välfärdsstatens trygghet – politik som syftar till att stimulera rörlighet på arbetsmarknaden ersattes av en politik som har som mål att undvika alla former av arbetslöshet. Under det senaste decenniet har arbetsmarknadspolitikerna dessutom kommit att överta delar av uppgifter från både socialpolitikens och utbildningspolitikens område. Det har lett till att arbetsmarknadspolitikens institutioner delvis har förlorat sin matchningsförmåga för att hjälpa människor att komma tillbaka på arbetsmarknaden.

På dagens arbetsmarknad är behoven av flexibilitet och omställningsförmåga stora. Löften om att politiken i alla lägen ska kunna leverera stabilitet och förutsägbarhet har i praktiken visat sig rimma illa med en

föränderlig värld. Mycket tyder på att människor är illa rustade att klara de krav på snabba och tvära kast som sker i dag.

Den här utredningen handlar om en arbetsmarknadspolitik för att individer bättre ska kunna rusta sig för arbetslivet. Förändring behöver inte vara negativt, utan är också en förutsättning för utveckling, men människor måste ha medel för att kunna dra nytta av de nya möjligheter som uppstår. Politiken kan inte garantera stabilitet, men bör kunna garantera trygghet när förändringens vindar blåser, och den bör kunna ge förutsättningar för att individerna också ska kunna få möjlighet att berikas av utvecklingen.

En utgångspunkt för denna utredning är att det är bra om människor har större möjligheter att byta arbete under yrkeslivet. Det är angeläget att rörligheten upprätthålls och ökar på arbetsmarknaden, såväl geografiskt som branschmässigt. Det finns ett flertal skäl för detta; rörlighet är viktigt för individens egen utveckling och välmående i arbetslivet. I en föränderlig värld är dessutom rörlighet på arbetsmarknaden en förutsättning för låg arbetslöshet och god ekonomisk utveckling.

Nyckeln till en rörlig arbetsmarknad är att människor vill, kan och vågar byta arbete och yrke. Då ökar chanserna till att uppdragsgivare och uppdragstagare finner varandra.

En annan viktig utgångspunkt är att den enskilda så långt det är möjligt ska ha ett meningsfullt arbetsliv och vilja vara kvar i det länge. Individer som har hamnat på fel arbetsplats eller i fel yrke ska inte behöva vara kvar tills både lusten och förmågan till arbete försvunnit. Alla behövs på arbetsmarknaden och dagens demografiska utveckling innebär att risken för arbetskraftsbrist är överhängande om inga anpassningar görs.

För att uppnå detta behövs arbetsmarknadspolitiska institutioner som kan hjälpa människor att finna en plats på arbetsmarknaden. Dagens institutioner skapades under gårdagens samhälle, och återspeglar en logik från den tiden. Förändringar som ökad individualism, strukturuomvandling, företagets organisation, snabb teknikutveckling, avreglering etcetera, har drivit fram ett behov av institutionell förnyelse. Reformerna som i

hög grad fokuserar på den befintliga organisationen har begränsade möjligheter att skapa verksamheter för dagens villkor.

Syftet med denna utredning är att finna lösningar och konstruktioner för att öka både tryggheten och förutsättningarna till utveckling och välmående på arbetsmarknaden. Möjligheter till rörlighet och kompetensutveckling är grundläggande beståndsdelar, men också att systemen kan erbjuda inkomsttrygghet vid arbetslöshet.

Det finns flera andra faktorer än de som behandlas i vår utredning som påverkar arbetskraftens kompetensnivå och sysselsättningsgrad. Men för att fokusera på utredningens mål – att kunna presentera förslag som ökar den enskildas möjligheter att arbeta och utvecklas – är arbetet avgränsat till att utreda individens arbetslöshetsförsäkring, åtgärder för att öka anställningsbarhet och rörlighet, samt individuellt utvecklingssparande.

I utredningen föreslås institutionella reformer. De syftar till att öka möjligheterna till den trygghet och flexibilitet som individen behöver på arbetsmarknaden. Vi har ambitionen att i så hög grad som möjligt föreslå system där institutionernas incitamentsstruktur avspeglar våra målsättningar.

Det livslånga lärandet möjliggörs genom ett individuellt utvecklings-sparande som kompletterar högre utbildning, vuxenutbildning och vidareutbildning på arbetsplatser. Inkomsttryggheten under en eventuell omställningsperiod är viktig för att ge tillräckligt med tid till att finna en ny plattform på arbetsmarknaden.

Syftet med förslagen är att pressa tillbaka arbetslösheten, och om någon förlorar sitt jobb ska denna ha instrument i sin hand att så snabbt som möjligt hitta ett nytt. Då behövs åtgärdsprogram som hjälper individen att öka sin anställningsbarhet, en väl fungerande förmedlingsverksamhet med professionell matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare, samt en inkomsttrygghet under omställningsperioden.

## Dagens problem

Det finns ända sedan 1960-talet en långsiktig trend att rörligheten minskar såväl geografiskt som mellan arbetsgivare. Trenden är likartad i en rad länder i Europa, och den synes inte vara ett konjunkturfenomen. Denna utveckling riskerar att hämma den ekonomiska tillväxten i Sverige, såväl som försämra individens möjligheter till utveckling och tillfredsställelse i arbetslivet.

Mer än en tredjedel av de anställda uppger att de inte trivs med sina nuvarande arbeten, och långtidssjukskrivningarna har ökat markant under det senaste decenniet. Individernas ohälsa och otillfredsställelse på arbetsplatserna skapar stora kostnader för samhället och är i dag en av de stora frågorna att komma till rätta med. Här behövs fortfarande ny forskning, men även att individerna ges möjlighet att i högre grad kunna välja bort för dem otillfredsställande arbetsplatser och yrken.

Arbetskraftsutbudet har gått ner under hela 1900-talet. Arbetskraften både studerar längre och blir pensionärer tidigare. Dessutom arbetar vi färre timmar under de år som vi är yrkesverksamma – om förvärvsintensiteten, det vill säga andel förvärvsarbete, i olika åldrar skulle förblidensamma som den var år 2000 skulle vi kunna förvänta oss att vi endast skulle förvärvsarbeta i snitt 32 år när vi är mellan 20 och 64 år (SCB, 2000).

Arbetskraftsdeltagandet har också minskat kraftigt sedan 1990-talets början, och många av dem som lämnade arbetskraften under lågkonjunkturen var mellan 25 och 54 år. Det är av stor vikt att få de äldre på arbetsmarknaden att vilja stanna kvar så länge som möjligt. I dag är den faktiska pensionsåldern betydligt lägre än 65 år. Undersökningar visar att stora delar av arbetskraften önskar och planerar för att lämna arbetslivet tidigare än vid 65 års ålder. Även många 35- till 40-åringar önskar att sluta arbeta före pensionsåldern.

Demografins utveckling talar för att problemen med otillräcklig arbetskraft kan komma att uppstå. Försörjningsbördan i samhället beräknas öka när de stora kullarna av fyrtioåringar når pensionsåldern. Vi löste

brister i arbetskraftsutbudet under 1940- och 1960-talen med invandring, men denna möjlighet utnyttjas inte i lika hög grad i dag då merparten består av flyktinginvandring. Dessa människor utestängs dessutom från arbetsmarknaden.

Vi har haft en ihållande hög total arbetslöshet, även efter flera år av högkonjunktur, vilket försvårade utgångsläget inför den nuvarande försämrade konjunkturen. Arbetslösheten drabbar främst grupper med en lägre utbildningsnivå och regioner som är sårbara för förändringar. Vissa grupper, som till exempel utomnordiska invandrare och industri- och byggnadsarbetare, löper stor risk att hamna i återkommande arbetslöshet.

De kunskapsintensiva verksamheternas andel av ekonomin har växt snabbast, men utbildningsnivån har ökat inom samtliga sektorer. Vi ser hur ökad internationell konkurrens och strukturomvandling snabbt kan förändra situationen för grupper som tidigare inte drabbats av arbetslöshet, vilket medför relativa fördelar för dem som är välutbildade och flexibla.

Det livslånga lärandet är ett populärt begrepp, men det finns i dag få utarbetade förslag på hur det ska förverkligas för flertalet. Traditionellt har vi i Sverige en jämförelsevis omfattande offentlig finansiering av utbildning med kraftiga subventioner, vilket kan motiveras utifrån såväl en samhällsekonomisk aspekt som ur ett rättviseperspektiv. Det livslånga lärandet, som på dagens arbetsmarknad är så viktigt, karakteriseras dock inte av lika genomtänkta system och generösa offentliga åtaganden. I denna utredning presenteras ett förslag där individen sparar en andel av sin nettolön under en tidsperiod på ett utvecklingskonto. Detta sparande berättigar till en utvecklingspremie som varierar beroende på sparandets andel av nettoinkomsten.

De som i dag får påkostade utbildningar är framför allt personer som är anställda i stora internationella företag. De har resurserna att klara av personalutbildningar av stora grupper. Även rena kunskapsföretag har utbildningspengar som en del av löneförmånen. Det är däremot mer illa ställt bland egenföretagare och i små företag.

En rad olika program för att höja kompetensen och därmed öka anställningsbarheten har inrättats inom ramen för bland annat Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. Dessa program har vid utvärderingar visat sig ha relativt dåliga effekter, och de åtgärder som ger bäst resultat för individen är också de som innebär störst undanträngningseffekter. Utbildningar kunde med tidigare regelverk användas som verktyg för att åstadkomma ytterligare en kvalificering för en ny period i arbetslöshet.

Arbetsförmedlingens marknadsandelar i matchningsprocessen på arbetsmarknaden har minskat. Privata aktörer har istället i allt högre grad kommit att spela en framgångsrik roll när det gäller att förmedla jobb.

Arbetslöshetsförsäkringen är ett viktigt ekonomisk-politiskt styrinstrument. När arbetslösheten stiger så garanterar ändå försäkringen ett tillräckligt gott inkomstskydd för att en majoritet löntagare ska kunna leva vidare med ungefär samma levnadsstandard som när de hade ett arbete. Avsikten har varit att försäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring. Arbetstagaren ska under kortare perioder utan arbete kunna fokusera på att finna ett nytt jobb. I praktiken har dock omställningsperioden för vissa grupper blivit lång.

Sammanfattningsvis har vi stora grupper som befinner sig utanför arbetsmarknaden, plus att många av dem som har ett arbete inte trivs och är inlåsta. Det är särskilt olyckligt i ett läge då vi verkligen skulle behöva så många människor som möjligt i arbete och så många som möjligt som byter jobb och utvecklas i takt med den ekonomiska utveckling som är nödvändig för att vi ska kunna upprätthålla det välstånd som vi önskar.

Med för mycket rörlighet kan vi få problem med bristande kompetensutveckling och produktivitet på arbetsplatserna, men det behövs tillräckligt mycket rörlighet för att människor inte ska uppleva att de fastnar i arbeten som de inte önskar vara kvar i, och till slut kanske slutar att arbeta över huvud taget.

Det är komplexa problem som har berörs, och de kräver åtgärder på områden som spänner över vitt skilda områden, från problem med regional utveckling till bristande alternativa arbetsgivare inom offentlig sektor.

Vi tror att de reformer vi förespråkar bör ske parallellt med reformer på andra områden, och att de kan göra arbetsmarknaden bättre, givet problemen på andra områden. Rörlighet kan vara ett medel att ge signaler om otillfredsställande arbetsmiljöer. Rörlighet kan även vara ett sätt för individen att nå utveckling och ett tillfredsställande och hållbart arbetsliv.





# INSTITUTIONERNA PÅ ARBETSMARKNADEN

Arbetsmarknadspolitik är ett begrepp som tillkom i samband med industrialismen. När Sverige industrialiserades förändrades synen på arbetslöshet. Då man gick från diversifierade försörjningsmöjligheter till industrialismens specialisering, ansågs politiska insatser vara nödvändiga (se Agell, 2001). Den tidiga arbetsmarknadspolitikerna var dock begränsad och dess institutioner var splittrade.

Kommunerna hade traditionellt ansvaret för de invånare som inte kunde klara sig själva, och detta ansvar utvecklades inom arbetsmarknadspolitikerna. Arbetsförmedlingar inrättades successivt av kommunerna från 1902 och framåt. År 1907 började de dessutom få statligt stöd. Arbetsförmedlingarnas syfte var i första hand att vara en mötesplats mellan arbetsgivare och arbetstagare. Sedan tillkom även uppgiften att utöva kontroll över arbetslöshetsförsäkringen. Från 1914 kunde kommunerna få statsbidrag från den nyinrättade Statens arbetslöshetskommission. Denna institution var tänkt att avvecklas efter kriget, men arbetslöshetskrisen 1921–23 innebar att den blev en bestående myndighet.

Statens arbetslöshetskommission hanterade samhällets stöd till arbetslösa, det så kallade AK-systemet, under perioden 1914–39. Stödet innebar reserv- eller nödhjälpsarbeten och arbetslöshetsunderstöd. Reservarbetena hade en begränsad omfattning och lägre lön än normalt för att inte

störa balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring kom år 1934.

### *En arbetsmarknadspolitik för rörlighet tar form*

I slutet av 1930-talet kom arbetsmarknadspolitikerna att präglas av nya tankar. Planer växte fram på en ny myndighet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor. Detta verk behövde en lokal organisation, och man föreslog därför att de kommunala arbetsförmedlingarna skulle förstärkas. Det nya verket skulle också ha ett batteri av åtgärder och arbetsmarknadspolitiska instrument. De sakkunniga på arbetsmarknadsområdet föreslog att staten aktivt skulle öka rörligheten på arbetsmarknaden och på så sätt stödja strukturomvandling och rationalisering inom industrin. Detta planeringsarbete i slutet på 1930-talet skedde i en anda av framväxande samförstånd mellan arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadsverket bildades år 1948. I enlighet med samförståndsandan fick arbetsmarknadens parter ett stort inflytande på det nya verket.

I högkonjunkturen i slutet på 1940-talet steg priser och löner kraftigt. Det gav upphov till en livlig debatt om stabiliseringspolitikens roll. Rhen–Meidner-modellen växte fram som en strategi för att klara full sysselsättning och stabilt penningvärde.

Rhen–Meidner-modellen formulerar tankar om stabiliseringspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitik i ett sammanhang. Huvuduppgiften var att åstadkomma en lägre arbetslöshet vid en given inflationsnivå och övervinna målkonflikten mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde. För att åstadkomma detta behövs enligt modellen en stram finanspolitik som håller tillbaka inflationen, en solidarisk lönepolitik för rättvisa och strukturomvandling, och en aktiv och selektiv arbetsmarknadspolitik, för att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden och garantera ett socialt skyddsnet. Under senare delen av 1950-talet fanns en lämplig grogrund för Rhen–Meidner-modellens tankegångar och allt fler av förslagen började användas.

Under 1960-talet följde en period av stor dynamik på arbetsmarknaden

med stora flyttströmmar och omfattande strukturuomvandling. Den kraftiga ökningen av vakanser att förmedla ledde till att arbetsförmedlingen införde ett nytt arbetssätt. Istället för att aktivt matcha arbetsgivare med arbetstagare infördes snabbare rutiner. De lediga platserna publicerades och den sökande tog själv kontakt med arbetsgivaren. Det ledde till att förmedlingen förlorade värdefulla kontakter med arbetsgivarna.

### *Politiken ändrar inriktning*

Arbetsmarknadspolitikerna hade fokus på arbetskraftens rörlighet för att motverka arbetslöshet ända fram till 1960-talet. Mellan 1960 och 1990 ändrades politikens inriktning successivt till att motverka arbetslösheten genom arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram. Det blev också allt viktigare att hålla nere arbetslösheten i lågkonjunktur.

De stora omstruktureringarna under 1960-talet ledde till att nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder efterfrågades i hög grad, men det var ändå många som slogs ut från arbetsmarknaden. Under 1970-talets år av lågkonjunktur ökade de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ytterligare. Under 1980-talet ändrades åtgärdernas inriktning till att bli mer yrkesinriktade för att motverka flaskhalsar och möta arbetslösheten i företagen. Huvuduppgiften i 1980-talets överhettade ekonomi blev att tillgodose efterfrågan på arbetskraft. Dessutom introducerades olika rekryteringsstimulerande åtgärder, och platsförmedlingen omorganiserades för att förbättra den viktiga matchningsfunktionen.

Den dominerande målsättningen under 1990-talet var att hålla nere den öppna arbetslösheten. Under det stora raset på 1990-talet inriktades arbetsmarknadspolitikerna till att börja med på utbildning, eftersom så få nya jobb tillkom. Därefter växte praktik och sysselsättningskapande åtgärder kraftigt. Den kvantitativa inriktningen på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ledde till att kvaliteten sjönk (se nedan). Dessutom påverkades den för arbetsmarknadens funktionssätt så viktiga förmedlingsverksamheten och matchningsförmågan negativt.

### *De privata förmedlingarna regleras – och avregleras*

Privat förmedling av arbetskraft är, liksom befrämjandet av rörlighet, inte heller något nytt fenomen på arbetsmarknaden. Privat förmedling har både reglerats bort och reglerats tillbaka under det senaste seklet. Det finns mot denna bakgrund historiska lärdomar att göra för att undvika gårdagens misstag och samtidigt dra nytta av de fördelar som privat förmedling förde med sig.

Fram tills för tio år sedan var privat förmedling av arbetskraft en bortreglerad företeelse. Regleringar av privat arbetsförmedling har långa anor. Den första regleringen av arbetsförmedling i Sverige kom redan 1884. Genom uppbyggnaden av de offentliga systemen ansåg man att man än mer kunde begränsa den privata verksamheten. En skärpning i lagen kom 1916 då behov av privat verksamhet måste kunna påvisas för att få tillstånd. Ett skäl till att de privata förmedlingarna skulle begränsas var att de tog ut avgifter för sin verksamhet. Deras avgifter bestod ofta av en inskrivningsavgift och en förmedlingsavgift. Avgifter kunde således tas ut av såväl arbetssökande som arbetsgivare, men om avgifterna ändrades skulle detta anmälas.

De privata förmedlingarna utsattes för omfattande kritik under 1920- och 1930-talen. De kritiserades främst för att det framkom fall där privata förmedlingar annonserade i syfte att få nya sökanden som betalade inskrivningsavgifter, trots att de inte hade platser eller redan hade sökanden till platserna. Dessutom ansågs det att det inte fanns någon fördel med flera förmedlingar, utan man menade att det var bättre för de arbetssökande, med bara en aktör på en ort. Med fler aktörer skulle viktiga stordriftsfördelar försvinna.

### *Övergångsperioden*

Kritiken ledde till att de privata förmedlingarna förbjöds i 1935-års arbetsmarknadslag. Förbudet var i princip ett nyetableringsförbud och de förmedlingar som redan fanns kunde få tillstånd att fortsätta under en övergångsperiod. Förmedlingarnas avgifter reglerades och deras tillstånd

skulle kunna förlängas ett år i taget, dock längst till 1950.

Övergångsperioden förlängdes vid olika tillfällen, om än med allt fler restriktioner. År 1940 kom ytterligare inskränkningar då den privata förmedlingsverksamheten begränsades till vissa grupper som musiker, artister, husligt arbete samt anställda inom hotell-, restaurang-, pensionat-, sjukvårds- och jordbruksverksamhet. Det blev förbjudet att förmedla arbete till kontor och butiker.

Regleringarnas effekter syns tydligt i den historiska utvecklingen för de privata arbetsförmedlingarna. Under 1920-talet och början på 1930-talet låg den privata arbetsförmedlingens andel av den totala förmedlingsverksamheten relativt konstant på 25 till 27 procent för kvinnor och 3 till 5 procent för män. Från mitten av 1930-talet sjönk denna andel drastiskt under en tioårsperiod, och rasade ner till under 5 procent för kvinnorna och nära noll för männen. Inga nyetableringar tillkom sedan dessa förbjöds 1936, och tillstånden för de befintliga aktörerna var korta och villkorade. När AMS bildades 1948 var de privata förmedlingarnas andel nere i 1 procent av de totalt tillsatta platserna i förmedlingsverksamheten.

År 1968 kom det slutgiltiga förbudet att bedriva arbetsförmedling i förvärvssyfte i Sverige, och de sista av de privata arbetsförmedlingarna avvecklades. Några få undantag var företag för chefsrekrytering och personaluthyrning utan tillstånd.

### *De internationella konventionerna*

Den svenska debatten – liksom debatten och besluten i andra länder – påverkades i hög grad av internationella konventioner. Internationella arbetsorganisationen, ILO, bildades efter första världskriget med syftet att skapa regelverk för att förbättra arbetsvillkoren. År 1933 antogs en ILO-konvention som förbjöd privat arbetsförmedling, och denna konvention ratificerade Sverige år 1936. Sverige ratificerade också 1949 års konvention år 1950. Även denna uttalade ett förbud mot privata arbetsförmedlingar, och gjorde undantag endast för de fall där de offentliga förmedlingarna inte täckte marknaden.

Kritiken mot den restriktiva ILO-konventionen från 1949 började på 1960-talet. Orsaken var främst de personaluthyrningsföretag som växte fram genom 1960-talets snabba ekonomiska utveckling. Enligt konventionen var personaluthyrning en form av privat arbetsförmedling, och var därmed inte tillåten. Vissa bestämda grupper, som inte täcktes in i den offentliga förmedlingen, kunde undantas från regeln.

Trots att den faktiska utvecklingen gick i riktning mot att konventionens regler började luckras upp, dröjde det ända tills 1997 innan en ny mer liberal ILO-konvention antogs. Den nya konventionen tillåter privata arbetsförmedlingar, men en viktig regel är att man inte får ta betalt av de arbetssökande. För närvarande utarbetas nya direktiv inom EU beträffande uthyrning och privat arbetsförmedling.

#### *Den svenska avregleringen*

I Sverige gjordes år 1989 en översyn av regleringen av privat arbetsförmedling. Den resulterade i ett förslag där förmedlingsmonopolet var kvar, men att tillstånd för personaluthyrning skulle kunna lämnas om det stod under överinseende av AMS. AMS själva menade dock att personaluthyrning borde avkriminaliseras och att det räckte med ett anmälnings-system. Man ansåg dessutom att headhunting borde kunna tillåtas, men att övrig arbetsförmedlingsverksamhet även fortsättningsvis borde skötas av offentlig verksamhet. De främsta skälen till detta ställningstagande var att en offentlig verksamhet ansågs ge bästa överblicken för både arbetsgivare och arbetssökanden, samt att arbetsförmedlingen hanterar stora värden genom arbetsmarknadspolitiken. Därför borde inte verksamheten överlämnas till privata aktörer.

Den socialdemokratiska regeringen gick huvudsakligen på AMS linje och beslutade att tillåta personaluthyrning och privat arbetsförmedling för personer i företagsledande ställning. Personaluthyrningen omgärdades av vissa regler om bland annat en maximal uthyrningsperiod på fyra månader, förbud mot säsonsuthyrning, förbud mot att hyra personal en provperiod för senare anställning samt förbud mot att hindra den ut-

hyrda att ta anställning hos det företag som hyr in honom/henne.

Den borgerliga regeringen 1991–94 önskade ytterligare avreglering och avskaffade merparten av den kvarstående regleringen. Den reglering som de lät kvarstå var förbud mot privat arbetsförmedling för sjömän och förbud mot att ta ut ersättning av den arbetssökande. Vidare får den som tar anställning hos ett uthyrningsföretag inte hyras ut till sin tidigare arbetsgivare förrän tidigast sex månader efter anställningens upphörande. Det är inte heller möjligt att få deltidsarbetslöshetsersättning som anställd på personaluthyrningsföretag, genom att den omfattning som anställningen har anses vara individens arbetsutbud. En arbetstagare som blir arbetslös från ett uthyrningsföretag har rätt till arbetslöshetsersättning första gången men inte andra gången, för att förhindra att företagen låter personalen gå emellan uthyrning och A-kassa.

Dagens regelverk syftar till att undvika potentiellt missbruk som kan drabba den enskilda eller skulle kunna gynna företagen på ett sätt lagstiftaren inte finner acceptabelt. Inom bemanningsbranschen finns uppfattningen att lagstiftningen i dag är för restriktiv och missgynnar den egna branschen relativt andra branscher på ett sätt som varken är logiskt eller rimligt. Kritikerna hävdar också att tillämpningen av reglerna varierar kraftigt och att individen inte blir likabehandlad hos arbetsförmedlingarna. Vissa förmedlingar tillåter till exempel att det ges A-kassa till dem som blivit arbetslösa från bemanningsföretag, medan andra inte godkänner detta.

### **Privat arbetsförmedling i dag**

Privata aktörer för arbetsförmedling, rekrytering, outplacement och andra så kallade human resource-tjänster har uppvisat en iögonfallande utveckling under det senaste decenniet, vilket innebär att de spelar en annan roll på arbetsmarknaden än för tio år sedan. Det är främst bemanningsföretagens intåg som har satt sitt avtryck på arbetsmarknadens funktionssätt, men även rekrytering är en verksamhet som har utvecklats. Dessa företags intåg på arbetsmarknaden påverkar och förändrar för-

utsättningarna för arbetsmarknadspolitiken och de offentliga institutornas roll. De sistnämnda har blivit allt mer marginaliserade i den så viktiga matchningsfunktionen på arbetsmarknaden, vilket begränsar deras förmåga att inverka på arbetskraftens möjligheter till rörlighet.

Rekrytering är en resurskrävande process som i dagens slimmade organisationer med fördel läggs ut på rekryteringsföretag. En annan omvärldsfaktor som påverkat förmedlingsbranschen är den teknologiska utvecklingen, där databaserade matchningsprocesser blivit ett redskap som givit nya typer av företag.

Privat arbetsförmedling finns inom en rad olika typer av aktörer som till exempel bemanningsföretag, Internetbaserade förmedlingsföretag, chefsrekryteringsföretag och outplacement-företag. De kan ägna sig åt att förmedla arbete, öka individens anställningsbarhet, hyra ut arbetskraft samt erbjuda diverse tjänster i rekryteringsarbetet.

### ***Bemannings- och uthyrningsbranschen***

Branschen domineras av ett fåtal stora företag, men består egentligen av en stor mängd småföretag. Cirka 400 företag är med i branschorganisationen SPUR (Svenska Personaluthyrnings- och Rekryteringsförbundet) och av dessa har hälften färre än fem anställda. Dessutom finns det cirka 3 000 egenföretagare som inte är medlemmar. De stora företagen har mellan 1 000 och 6 000 anställda.

De stora företagen står för en dominerande del av branschens omsättning. Den var totalt cirka 8 miljarder kronor år 2000. Av dessa hade Manpower 2,9 miljarder och Proffice 1,8 miljarder. Till övriga stora bolag hör POOLIA med en omsättning på 0,9 miljarder och Adecco med 0,8 miljarder kronor.



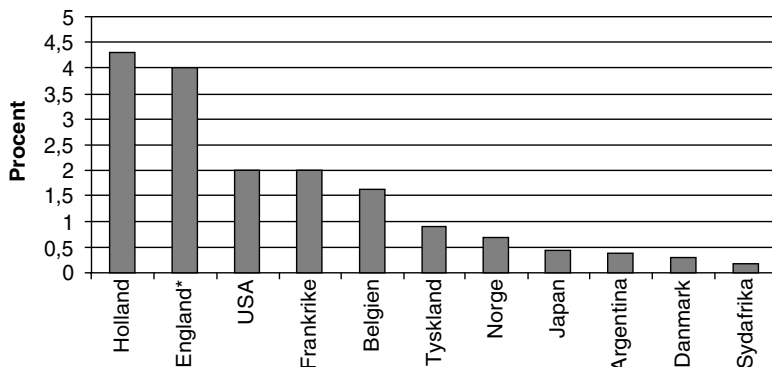
TABELL 1. De största företagen.

FÖRETAG	FAKTURERING 2000 (MKR)
MANPOWER AB	2 897
PROFFICE SVERIGE AB	1 788
POOLIA	923
OLSTEN PERSONALKRAFT	804
WESAM AB	103
PROFFICE CARE AB	99
RECEPTA AB	77
TJÄNSTGRUPPEN I MALMÖ AB	71
ARVAKO AB	69
FIRST RESERVE	64
ADECCO SWEDEN AB	63
SJR	58

Källa: SPUR, 2001.

Utvecklingen av bemanningsbranschen har varit extremt snabb. Den årliga tillväxttakten under 1990-talet var mellan 50 och 70 procent (SPUR, 2001). Också under 2000-talets första år var tillväxten relativt hög, cirka 30 till 50 procent, även om en avmattning har skett under slutet av 2001 och början på 2002. Det finns, konjunkturavmattning till trots, en optimism i branschen. Den grundar sig till en del på att bemanningsföretagen i Sverige sysselsätter mindre än 1 procent av arbetskraften och att det kan finnas potential för mer. Motsvarande andel, det så kallade penetrations-talet, för EU-länderna är 1,5–2 procent i genomsnitt. Det skulle för Sveriges del betyda ytterligare cirka 40 000 sysselsatta i branschen. Skillnaden mellan länderna i EU är dock stor. I Holland är 4,3 procent av arbetskraften sysselsatta i bemanningsbranschen, medan det endast är 0,3 procent i Danmark.

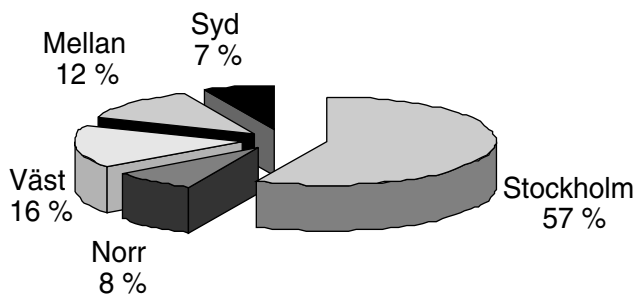
FIGUR 1. Penetrationstal år 2000.



\* Annan beräkningsgrund.  
Källa: SPUR, 2001.

Bemanningsföretag finns mest i storstäderna, men andelen i resten av landet växer snabbt. Största delen (57 procent) av omsättningen finns i storstadsregionerna, men mellan år 1999 och 2000 fanns den största tillväxten i norra och mellersta Sverige. Omsättningen här växte med 110 respektive 122 procent, att jämföra med 53 procent för Stockholmsregionen.

FIGUR 2. Bemanningsbranschen i Sverige – fördelning per region år 2000.



Källa: SPUR, 2001.

Merparten av bemanningsföretagens verksamhet är uthyrning. Knappt 90 procent är personaluthyrning medan endast 5 procent av verksamheten är direkt rekrytering och 6 procent entreprenad. Huvuddelen av verksamheten finns inom kontors- och ekonomitjänster, men industrisektorn växer snabbt. År 2000 var 57 procent av omsättningen inom kontor, ekonomi, men industri har växt kraftigt under senaste åren och uppgår nu till 23 procent av omsättningen.

TABELL 2. Uthyrning av personal.

Fördelning per yrkeskategori, jan–dec 2000, 1999 inom parentes.

KONTOR	33 %	(41)
EKONOMI	24 %	(25)
LAGER/INDUSTRI	23 %	(17)
VÅRD	6 %	( 6)
ÖVRIGT	6 %	( 4)
IT-KONSULTER	4 %	
CALLCENTER	3 %	
BUTIK	1 %	( 1)
TEKNIK	1 %	

Källa: SPUR.

Hela 74 procent av de anställda är kvinnor och 80 procent trivs bra enligt en undersökning som branschorganisationen låtit genomföra (SPUR, 2001). Merparten kommer från en annan fast anställning eller studier; 33 procent kommer från annan fast anställning, 26 procent var studerande och 13 procent var tidigare arbetslösa.

Generellt sett är de anställda i bemanningsbranschen välutbildade och arbetar relativt många timmar i sin anställning; 85 procent har en arbetstid på 35 timmar eller mer. Nästan hälften (43 procent) har eftergymnasial utbildning jämfört med 30 procent i motsvarande åldrar av hela befolkningen.

Bemanningsföretagens styrka på arbetsmarknaden är att de har kompetens på att matcha ihop arbetstagare med arbetsgivare. Denna kompetens har byggts upp genom uthyrningsuppdragen. För detta krävs en väl

utvecklad urvalsprocess såväl som nära kännedom om arbetsgivarens behov och förändringar i efterfrågan.

Intervjuer med arbetsförmedlingar har visat att det finns, åtminstone på sina håll, intresse av att vidareutveckla den offentliga arbetsförmedlingen (Statskontoret, 2000). Det upplevs ibland som frustrerande att det inte finns resurser för att kunna erbjuda företagen den förfinade urvalsprocess som de privata aktörerna kan göra. Riksrevisionsverket (2001) föreslår att regeringen och AMV ska överväga att införa en avgiftsfinansierad verksamhet inom arbetsförmedlingen för att kunna tillhandahålla ett bredare utbud av tjänster till arbetsgivare.

Bemanningsföretagens matchningstjänster skiljer sig i ett viktigt avseende från den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet när de hyr ut personal och de selekterar dem som hyrs ut. I de fall som bemanningsföretag startat outplacement-verksamhet och tagit över varslade personer har man löst detta med att starta ett annat bolag för att inte riskera sitt varumärke. Ett exempel på detta är Manpower som startat Empower för att erbjuda tjänsten att ta hand om arbetsgivares övertaliga personal.

### ***Internetbaserad förmedling***

Vissa av de Internetbaserade förmedlingsföretagen är huvudsakligen en anslagstavla, medan andra har lagt in både arbetsgivare och arbetssökande med mer eller mindre anonymitet i avancerade databaser. Produkt erbjudandet är en matchningsprocess där snabbheten anses vara konkurrensfördelen.

En del företag har börjat som Internetbaserade förmedlingsföretag, men utvecklats till att täcka även andra delar som uthyrning och övriga human resource-funktioner. Denna utveckling beror tills största delen på att kunderna efterfrågar ett diversifierat utbud.

### ***Rekrytering, outplacement och andra tjänster inom human resource***

De 60 största av dessa företag listas och beskrivs i Konsultguiden (Affärsvärlden, 2001). Branschen har haft några mycket goda år bakom sig, men

i dag råder osäkerhet om den fortsatta utvecklingen på kort sikt. Dessa företag gynnas av främst högkonjunkturer, men lågkonjunkturer kan gynna vissa företag genom outplacement-uppdragen. Tillsättning av höga chefsjänster är relativt oberoende av konjunktur, men en stor andel av uppdragen är mellanchefer och dessa rekryteringar minskar i sämre tider. Det allra sämsta konjunkturläget för denna bransch är dock ett osäkert vänteläge där få beslut fattas.

På lång sikt har privata förmedlingsföretag framtiden för sig enligt de trender som i dag är synbara för branschens bedömare (Affärsvärlden, 2000). Det traditionella sättet att rekrytera har varit att använda headhunters till chefsbefattningar, tidningsannonsering till tjänstemännen och arbetsförmedlingen på arbetarsidan. Här har dock tänkandet blivit mer oortodoxt. Rekryteringsfirmor används i dag också för att fylla befattningar som inte alls befinner sig så högt upp i hierarkin. Orsaken är oftast tidsbrist, och att det då är mer rationellt att låta rekryteringsföretaget sköta den tidskrävande urvalsprocessen. En annan trend är att rekryterare i allt högre grad används för att rekrytera specialister av olika slag.

Hos de största företagen inom privat arbetsförmedling är chefsrekrytering den vanligaste inriktningen. Några företag är huvudsakligen inriktade på outplacement, och de är då vanligen också inriktade på organisationsutveckling och ibland även chefsstöd.

Endast undantagsvis har företagen både chefsrekrytering och outplacement, främst av etiska skäl. Det anses inte förenligt med god etik i branschen att ta ett outplacement-uppdrag och samtidigt förmedla personen vidare i ett rekryteringsuppdrag. Det är viktigt för ett kundföretag som betalar för ett rekryteringsuppdrag att vara säker på att förmedlingsföretaget verkligen letar rätt på den bästa kandidaten och inte frestas att ta den som det fått betalt för att ta sig an i ett outplacement-uppdrag. På samma sätt är det viktigt för det kundföretag som betalar för ett outplacement-uppdrag att alla insatser sätts in för individens bästa. Dessa frågor löses dock i allmänhet genom marknadens egna mekanismer, där rekryteringsföretagen respektive outplacement-företagen på en konkurrens-

utsatt marknad är måna om att hålla upp trovärdigheten och kvaliteten på sina tjänster gentemot sin betalande kund.

TABELL 3. De största företagen inom rekrytering och outplacement.

	OMSÄTTNING, MKR
MERCURI URVAL	177
HEIDRICK & STRUGGLES	68
EGON ZEHNDER	50
KORN/FERRY	50
TRANSEARCH	46
ANTENN	43
ALUMNI	42
RAY & BERNDTSON	38
AMROP	37
DUFWA LEDARSKAP	33
SIMS	32
TMP WORLDWIDE	27

Källa: Affärsvärlden, 2001.

### **Trygghetsrådet**

Trygghetsrådets (TRR) verksamhet anges av omställningsavtalet mellan SAF och PTK. I detta anges att verksamheten ska underlätta de omställningsproblem som uppstår vid övertalighet och arbetsbrist. Trygghetsrådets uppgifter är att ge medarbetare som berörs beredskap inför ett nytt jobb eller start av eget företag. De ska även genom information och rådgivning hjälpa chefer att hantera en omställning.

Trygghetsrådets tjänster i korthet är:

- Tillgång till rådgivare för diskussion om företagets situation vid omstrukturering/omställning, företagets behov av åtgärder och hur TRR medverkar i processen.
- Föredrag/seminarier kring professionellt förändringsarbete.
- Erfarenhetsförmedling.
- TRR-processen för medarbetare som är uppsagda, riskerar att bli det eller som i överenskommelse med arbetsgivaren slutar på egen begäran.

- Personlig rådgivning, som ger råd, stöd och vägledning samt assistans vid start av eget företag.
- TRR-program och aktiviteter, enskilt och i grupp, för personlig utveckling samt effektiv marknadsföring och jobsökning.
- Ekonomiskt stöd för kompetensutveckling (utbildning, praktik, inskolning) samt vid företagsetablering.
- Avgångsersättning (AGE) för personer som fyllt 40 år och har fem sammanhängande år i företaget.
- TRR:s Rekryteringservice för företag med rekryteringsbehov.

Trygghetsrådet har en relativt omfattande verksamhet; cirka 30 000 kundföretag med 650 000 medarbetare – huvudsakligen tjänstemän – i det privata näringslivet är anslutna. Två av tre av de anslutna företagen har någon gång använt sig av tjänsterna, och 155 000 medarbetare i de anslutna företagen har fått stöd till omstart i arbetet. Verksamheten finansieras genom en avgift som beräknas på företagens lönesumma för de anställda som omfattas av omställningsavtalet. Avgiften är 0,3 procent. För företag som är anslutna via hängavtal är avgiften 0,7 procent. TRR har cirka 170 medarbetare. Huvudkontoret finns i Stockholm men fältverksamheten bedrivs från 30 orter i landet.

### ***Trygghetsstiftelsen***

Trygghetsstiftelsen är en liknande organisation som Trygghetsrådet, men för anställda inom den statliga sektorn. Den bildades 1990, samtidigt med det avtal som ligger till grund för stiftelsens arbete. Parterna som ingår är Arbetsgivarverket, SACO-S, SEKO och Offentliganställdas förhandlingsråd, OFR. Verksamheten finansieras genom en procentuell andel av lönesumman som de centrala parterna har kommit överens om.

Trygghetsstiftelsen hjälper personer som riskerar att bli övertaliga eller är uppsagda på grund av förändringar och besparingar inom den statliga sektorn. De ger också myndigheten råd och stöd i omställningsprocessen. Stiftelsen ger på olika sätt stöd för att den övertaliga ska hitta nytt arbete

eller på annat sätt klara sin försörjning, till exempel genom att starta eget. Det innebär en klar betoning på arbetslinjen och individanpassning av tjänsterna.

När en myndighet meddelat Trygghetsstiftelsen att uppsägningar är på väg eller har skett, utses konsulenter som kontaktpersoner. Organisationen är uppdelad i regioner med konsulenter i varje region. Huvudkontoret finns i Stockholm och det finns lokalkontor i Göteborg, Malmö, Växjö, Västerås och Umeå. Ett program vid namn Arbetskraft finns i Stockholm, Malmö, Göteborg och Umeå. Syftet är att i samarbete med arbetsförmedlingen öka anställningsbarheten.

Trygghetsstiftelsen erbjuder stöd före, under och efter uppsägning. De stödjer bland annat utbildningsinsatser när det finns risk för uppsägning. Normalt sker då samfinansiering med arbetsgivaren. Andra aktiviteter som är riktade till individen är handlingsplaner, söka-jobb-aktiviteter och finansiering av praktik och inskolning. Individuella bedömningar görs i varje enskilt fall. De som omfattas av avtalet har förlängd uppsägningstid för att öka möjligheten att hitta en lösning innan anställningen upphör. Individen kompenseras även ifall det nya jobbet har lägre lön än det tidigare. Har det nya arbetet inte trygghetssystem gäller ett efterskydd från Trygghetsstiftelsen.

Trygghetsrådets och Trygghetsstiftelsens huvudsakliga verksamhetsområden har traditionellt varit vid varsel och under uppsägningstiden, medan den offentliga arbetsförmedlingen huvudsakligen trätt in om individen kommit ut i arbetslöshet. Traditionella outplacement-företag har främst arbetat med chefer och specialister.

### **De offentliga institutionerna**

De offentliga institutionerna består av en myndighet som både har en kontrollerande myndighetsfunktion och en tjänsteproducerande funktion. I den tjänsteproducerande funktionen finns ansvar för bland annat matchningstjänster med förmedling av arbete och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I myndighetsfunktionen ingår kontroll av A-kassorna som



betalar ut arbetslöshetsunderstödet. A-kassorna är av tradition knutna till fackföreningsrörelsen. Dessa har ett selektivt urval av medlemmar som kan få ersättning vid arbetslöshet. De som inte varit medlemmar en viss tid kan inte få inkomstbaserad ersättning vid arbetslöshet. Det finns dock en nyinrättad A-kassa för dem som inte kan eller vill vara med i någon fackförbundsansluten A-kassa. De medel som slussas genom A-kassorna till de arbetslösa är till övervägande delen statliga bidrag.

De offentliga aktörerna konkurrerar med privata aktörer på den privata marknaden. Såväl utbildningsföretag som företag inom human resource arbetar utifrån samma kompetenser som de arbetsmarknadspolitiska institutionerna. Till en del utnyttjas deras kompetens när till exempel arbetsmarknadsutbildning handlas upp av privata aktörer, men utnyttjandet av de privata aktörernas kompetens på detta område är relativt begränsat.

A-kassorna handlägger i dag arbetslöshetsunderstödet och slussar de statliga medlen inom arbetslöshetsförsäkringen med begränsade egna incitament till kontroll på en monopolliknande marknad med exklusivitet i urvalet av kundkrets. Denna konstruktion är historiskt betingad och teoretiskt finns många andra tänkbara lösningar.

### ***Arbetsmarknadsverket***

Arbetsmarknadsverket (AMV) är den överordnade institutionen på arbetsmarknaden. AMV omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som är den centrala myndigheten inom AMV, en länsarbetsnämnd i varje län samt arbetsförmedlingar.

Arbetsmarknadsverkets uppdrag är att verka för en effektiv arbetsmarknad, hävda arbetslinjen och värna om de svaga gruppernas ställning på arbetsmarknaden. Detta ska ske genom platsförmedling, vägledning, yrkesinriktad rehabilitering och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsmarknadsverket har därutöver stabiliserings-, tillväxt-, fördelnings-, jämställdhets- och miljöpolitiska uppdrag. Dessutom ska verksamheten formas utifrån de lokala förutsättningarna och behoven.

Den främsta uppgiften för Arbetsmarknadsverket är platsförmedling. I den uppgiften ingår att de arbetssökande snabbt får ett arbete som så nära som möjligt uppfyller deras önskemål och förutsättningar, samt att lediga platser tillsätts snabbt. Det ingår också att inhämta och sprida saklig information, som är relevant för de arbetssökande och arbetsgivarna.

Arbetsmarknadsmyndigheterna ska även påverka efterfrågan på arbetskraft. Det görs genom sysselsättningskapande åtgärder så att arbete ska kunna erbjudas även till dem för vilka platsförmedlande och arbetsförberedande åtgärderna inte är tillräckliga. Åtgärderna ska fördelas med hänsyn tagen till de skiftande villkoren och behoven på olika platser i landet.

### ***Arbetsmarknadsstyrelsen***

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har i egenskap av chefsmyndighet ett ansvar för ledning, styrning, uppföljning och utvärdering av verksamheten hos arbetsförmedlingen och Arbetslivstjänster. AMS utfärdar riktlinjer, ger uppdrag och fördelar resurser mellan länen.

AMS leds av en styrelse med extern ordförande. Dessutom finns inom AMS en rådgivande nämnd, tre delegationer och en personalansvarsnämnd. Den rådgivande nämnden består av representanter för parterna på arbetsmarknaden. Den behandlar bland annat frågor om arbetsförmedlingens verksamhet. Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen följer utvecklingen av arbetslöshetsersättningen och beslutar i principiella frågor om A-kassor. Kulturarbetsdelegationen är rådgivande och ska följa utvecklingen på kulturarbetsmarknaden, samt överväga åtgärder som kan förbättra förhållandena. Vidare finns en delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade, en så kallad YR-delegation, knuten till AMS. Den är rådgivande och ska bland annat följa och stödja utvecklingen av åtgärder som främjar anställning av handikappade. Slutligen har AMS också en personalansvarsnämnd som prövar frågor om disciplinansvar, uppsägningar av personliga skäl, åtalsanmälan samt avstängning av personal.

### ***Länsarbetsnämnderna***

Länsarbetsnämnderna är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor i respektive län. De ansvarar därmed för arbetsförmedlingar och Arbetslivstjänster. Länsarbetsnämnderna leds av en styrelse, där landshövdingen i varje län är ordförande.

Länsarbetsnämnderna har oftast en arbetsmarknadsnämnd i varje kommun, som utformar arbetsmarknadspolitiken efter de lokala förutsättningarna i kommunen. Ordföranden och en majoritet av ledamöterna i arbetsmarknadsnämnden utses på förslag av kommunen. Ledamöterna ska företräda de viktigaste intressenterna på arbetsmarknaden: länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, kommunen, facket och näringslivet.

Länsarbetsnämnden har en rådgivande delegation för rehabilitering och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade. Denna delegation ska bland annat följa och stödja utvecklingen av åtgärder som främjar anställning av handikappade.

### ***Arbetsförmedlingen***

Det finns drygt 400 arbetsförmedlingar i landet. Arbetsförmedlingens huvuduppgifter är platsförmedling, vägledning och förmedling av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsförmedlingen är också kontrollmyndighet för rätt till ersättning vid arbetslöshet. En ytterligare uppgift för arbetsförmedlingen är att genom vägledning och arbetsprövning ge stöd åt handikappade och andra arbetssökande som behöver särskild hjälp att få arbete.

På många större orter finns särskilda arbetsförmedlingar som inriktar sig på att ge service till vissa yrkesgrupper. Det gäller till exempel teknik, industri, vård, ekonomi och kultur. På flera håll är verksamheten indelad i förmedling av arbetskraft och placering i åtgärder.

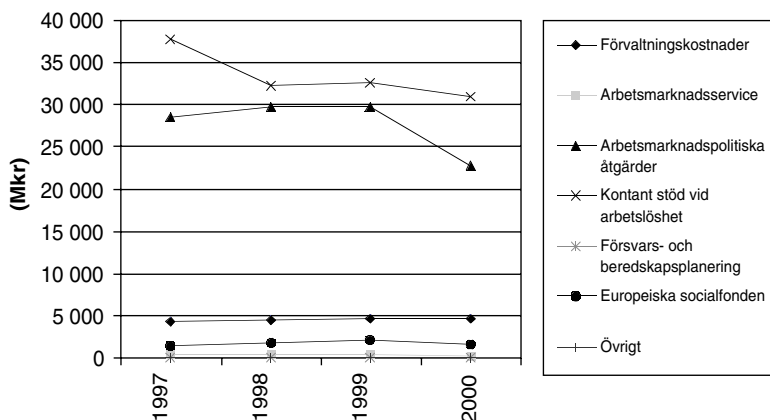
Arbetsförmedlingarna är helt anslagsfinansierade och ska inte ta betalt av företagen för sina tjänster. Arbetsgivaren kan dock få hjälp med tester och fördjupade intervjuer hos Arbetslivstjänster. Arbetslivstjänster är en

intäktsfinansierad del av Arbetsmarknadsverket som arbetar som konsulter med yrkesinriktad rehabilitering åt företag, organisationer och myndigheter.

### **Arbetsmarknadsverkets finansiering**

Arbetsmarknadspolitiken finansieras allmänt av staten, och Arbetsmarknadsverkets verksamhet finansieras med anslag ur statsbudgeten. För 2001 var anslagen till politikområdet totalt drygt 62 miljarder kronor. Anslagen utgörs i första hand av arbetslöshetsunderstödet och olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessutom ingår Arbetsmarknadsverkets administrationskostnader, vilket är kostnader för personal, lokaler och annan administration vid AMS, länsarbetsnämnderna, arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituten. För budgetåret 2001 uppgår anslaget till förvaltningskostnaderna till cirka 4,4 miljarder kronor.

FIGUR 3. Fördelning av Arbetsmarknadsverkets utgifter 1997–2000.



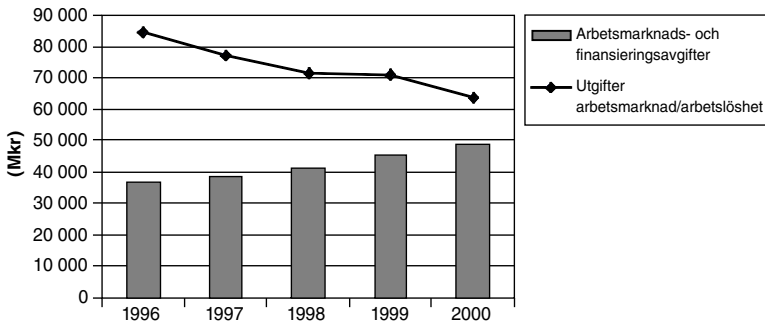
Källa: SCB.

Medlen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fördelas på länsarbetsnämnderna, efter vissa fördelningsnycklar som främst tar hänsyn till antalet arbets sökande och lediga platser i det aktuella länet. Inom respektive län fördelar länsarbetsnämnden medlen mellan olika arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut.

Politikombudets intäkter består av finansierings- och utjämningsavgift från A-kassorna samt arbetsmarknadsavgift på 5,8 procent från arbetsgivarna. Arbetsmarknadsavgiften är en del av arbetsgivaravgifterna som totalt uppgår till 32,8 procent av lönesumman. Avgifterna från A-kassorna är av mindre betydelse storleksmässigt.

Statens intäkter från arbetsmarknadsavgiften varierar över konjunkturcyklerna. Den sjunker i allmänhet i lågkonjunktur, samtidigt som utgifterna för arbetslöshet då stiger. Intäkterna täcker inte utgifterna, vilket innebär att arbetsmarknadspolitiken i dag inte är självfinansierande inom sektorn. Det är i dagsläget inte möjligt att finansiera arbetsmarknadspolitiken utanför statsbudgeten, utan relativt betydande förändringar i arbetsgivaravgifter och/eller egenavgifter.

FIGUR 4. Arbetsmarknads- och finansieringsavgift (inkl utjämningsavgift) i jämförelse med utgifter för arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsersättning.



Källa: SCB.

Den statliga arbetsmarknadspolitiken finansieras således genom att arbetsgivarna betalar via arbetsgivaravgifterna och individen betalar via medlemsavgiften till A-kassan, som i sin tur betalar finansieringsavgift (och i viss mån utjämningsavgift). Arbetsmarknadsavgiften står för huvuddelen av intäkterna och har stigit från drygt 35 miljarder år 1996 till 45,8 miljarder år 2000. Finansieringsavgiften var endast 2,7 miljarder år 2000.

### ***Arbetslöshetsförsäkringen***

Arbetslöshetsförsäkringen är i dag en uttalad omställningsförsäkring, vars syfte är att ge inkomsttrygghet i samband med arbetslöshet. I regeringens proposition 1999/2000:139 hävdas att en god arbetslöshetsförsäkring ska främja den ekonomiska politiken, vilket konkret innebär att söktiden ska vara kort så att flaskhalsar undviks, men inte så kort att den arbetslösa behöver ta första möjliga arbete.

Arbetslöshetsersättningen ska också, enligt regeringens proposition, vara en försäkring i bemärkelsen att den ska försäkra mot inkomstbortfall och ge möjlighet att söka ett nytt arbete under en rimlig tid. Den ska även vara rättvis i meningen att den ger de arbetslösa möjlighet att inte behöva ta första möjliga arbete och sätter därmed också en nedre gräns för reservationslönen. Det är också ett uttalat krav att den ska vara solidariskt finansierad. Den ska vidare präglas av legitimitet och rättssäkerhet i tillämpningen. I propositionen föreslås de förändringar som ligger till grund för det som kallas den förnyade arbetsmarknadspolitiken och som utgör dagens spelregler.

Täckningsgraden i försäkringen är hög nuförtiden. I slutet av 1999 uppgick antalet försäkringstagare till 3,8 miljoner, vilket var 88 procent av arbetskraften. Så sent som år 1970 stod dock nära hälften av arbetskraften utan statsunderstödd inkomstförsäkring vid arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning rymmer flera dimensioner, såsom nivån på ersättningen, ersättningsperiodens längd och krav på den arbetssökande. Till dessa vanligen uppställda dimensioner kan också till-

läggas vilka spelregler som gäller för den aktör som betalar ut ersättning-  
en.

### *Arbetslöshetskassorna*

Av historiska skäl har arbetslöshetsförsäkringen nära band till de fackliga organisationerna och vissa företagarorganisationer. Den administreras av 39 arbetslöshetskassor med avgränsade verksamhetsområden som omfattar en eller flera branscher.

En kassa, Alfa-kassan, är fristående från fackföreningar och organisationer och omfattar hela arbetsmarknaden. Den inrättades när det tidigare kontanta arbetsmarknadsstödet, KAS, upphörde år 1998. Alfa-kassan har fått i uppdrag av regeringen att betala ut grundersättning till dem som inte är medlemmar i eller anslutna till någon av de fackliga A-kassorna.

A-kassorna erbjuder arbetstagare rätt att försäkra sig mot inkomstbortfall vid arbetslöshet, enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, ALF (1997:238). Deras arbetsuppgifter består dels av myndighetsutövning, dels av medlemservice. Utredning och beslut i försäkringsärenden hör till den myndighetsutövande delen, medan information och rådgivning till medlemmar hör till servicedelen. Försäkringsbeslut grundas på ALF-lagen och de föreskrifter och kommentarer som AMS ger ut. AMS är också tillsynsmyndighet för alla A-kassor, det vill säga kontrollerar att de tillämpar lagar, förordningar och föreskrifter på ett riktigt sätt.

Eftersom en del av A-kassornas verksamhet är myndighetsutövning, har JO beslutat att anställda i fackförbund inte ska sköta A-kasseärenden. A-kassorna har fått detta myndighetsuppdrag enligt lag, men fackförbunden har inte fått det uppdraget. Därför har JO år 2000 beslutat att det är ett brott mot grundlagen att fackförbunden sköter A-kasseärenden, och AMS har fått i uppdrag att se till att det blir en klar skiljelinje mellan A-kassor och fack (AEA, 2001).

A-kassorna får statsbidrag för utbetalat arbetslöshetsunderstöd. Medlemsavgifterna täcker kassans administration och de pengar som går till staten

som delfinansiering. Kassorna betalar även en utjämningsavgift till staten. Penningströmmarna i A-kassesystemet är i korthet:

- *Statsbidrag* begärs av kassan inför varje utbetalningstillfälle av försäkringsersättning, för det belopp som ska utbetalas.
- *Finansieringsavgiften* är en delfinansiering av statens kostnader för arbetslöshetsersättning. Denna utgår till 131 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen multiplicerat med antalet medlemmar den 31 december. Den erläggs månatligen.
- *Utjämningsavgiften* är en avgift för finansiering av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag. Den är 3 procent av högsta dagpenning multiplicerat med antalet medlemmar den 31 december. Den erläggs årligen. Kassor vars arbetslöshet med mer än 10 procent överstiger genomsnittet för samtliga kassor får utjämningsbidrag.
- *Medlemsavgiften* ligger på runt 1 000 kronor per år för de flesta kassor. Dessa intäkter går till kassans administration och till utjämnings- och finansieringsavgift.

A-kassans kostnader för administration och utbetalda ersättningar varierar kraftigt mellan olika yrkeskategorier och deras arbetslöshetsstal. De A-kassor som har högst arbetslöshet får störst del av samhällets kontanta stöd till de arbetslösa, mätt som andel av den utbetalade ersättningen. Medan till exempel medlemmarna i Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa år 1999 betalade 43 procent av den utbetalade ersättningen, betalade musikernas arbetslöshetskassa 2,5 procent (Prop1999/2000:139).

#### *Arbetslöshetsersättningens villkor*

Rutinerna vid arbetslöshet är att den arbetslösa besöker arbetsförmedlingen för att registreras som arbetslös. Han/hon anmäler därefter sin arbetslöshet till sin A-kassa. Kassan betalar ut arbetslöshetsersättningen via bank. Är den arbetslösa i arbetsmarknadspolitisk åtgärd får han/hon för de flesta typer av åtgärder pengar från försäkringskassan.



Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar: den allmänna grundförsäkringen och den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen. Den allmänna grundförsäkringen är till för den som inte är ansluten till en A-kassa eller inte uppfyller villkoren för den inkomstrelaterade försäkringen.

För att vara berättigad till den inkomstrelaterade ersättningen måste den arbetslösa uppfylla tre villkor: grundvillkoret, arbetsvillkoret samt medlemsvillkoret. Grundvillkoret innebär att den arbetslösa ska vara anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen, aktivt söka arbete samt vara beredd att ta lämpligt arbete som erbjuds, eller börja i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Arbetsvillkoret innebär att den arbetslösa måste ha arbetat minst 70 timmar per månad i 6 månader, eller 450 timmar under sex månader. Det finns också ett studerandevillkor som alternativ för dem som har studerat. Medlemsvillkoret innebär att en person måste ha varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst 12 månader. Uppfylls endast de två första villkoren kan den arbetslösa enbart få grundersättningen som i dagsläget är 270 kronor per dag och betalas ut genom Alfa-kassan.

Arbetslöshetsersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen utgår i skrivande stund med 80 procent av lönen, men max 580 kronor per dag för fem dagar i veckan, och lägst 270 vid heltid. Under de första 100 dagarna utgår 680 kronor per dag. Det är vid uppsägning fem karensdagar innan försäkringen tar vid för den arbetslösa. Under sommaren 2002 kommer, enligt regeringen, dagpenningen att höjas till 680 kronor respektive 320 kronor som högsta och lägsta nivå. Den högsta ersättningen blir då 730 kronor per dag de första 100 dagarna.

### *Tilläggsförsäkringar*

Det kan uppskattas (SOU 2001:57) att ungefär hälften av försäkringskollektivet i realiteten får en ersättning som är lägre än 80 procent av inkomsten genom försäkringens så kallade takbestämmelser.

Det faktum att många ligger ovanför taket i arbetslöshetsförsäkringen har givit utrymme för kompletterande privata tilläggsförsäkringar på

marknaden. Bland dessa kan nämnas att försäkringsbolaget Accept under slutet av 1990-talet lanserade en ny arbetslöshetsförsäkring på den svenska marknaden. Denna försäkring avsåg att ge arbetslöshetsersättning på månadsinkomster upp till 53 000 kronor. Under slutet av år 2000 lanserade SACO tillsammans med försäkringsbolaget SalusAnsvar en arbetslöshetsförsäkring med ett maximalt försäkrat belopp om en månadsinkomst på för närvarande 50 000 kronor. Kvalificeringsreglerna i dessa försäkringar är relativt strikta med 270 dagar respektive 18 månaders kvalificeringstid innan försäkringen kan börja gälla. Karenstiderna är 40 respektive 20 dagar, och utbetalningstiden maximalt ett år.

Privata arbetslöshetsförsäkringar är i dag en relativt begränsad företeelse. Detta kan kanske komma att ändras i framtiden. Flera fackförbund har diskuterat eller framfört tankar på privata tilläggsförsäkringar, genom att allt fler inkomsttagare överskrider taket i arbetslöshetsförsäkringen. Svenska industrijänstemannaförbundet, SIF, har under 2001 begärt koncession för att bedriva kompletterande arbetslöshetsförsäkring.

### ***Metoder för att säkra institutionernas kvalitet***

Arbetsmarknadsverket är en hierarkisk organisation, men med betydande decentralisering. Arbetsmarknadspolitikens mål anges av riksdag och regering och skiftar med arbetsmarknadsläget. Målen är tydliga och uppföljningsbara samt gäller förhållanden som kan påverkas av myndighetens institutioner.

Kvalitetssäkringen av målen har studerats av Statskontoret (2001). De finner att kvalitetssäkring sker på olika sätt. Verksamheten följs upp kontinuerligt mot verksamhetsmålen, och stickprov tas på förmedlingarna för att kontrollera jobsökarplaner och riktigheten i registeruppgifter som gäller arbetssökanden och lediga arbeten. Det görs vidare en standardiserad utvärdering av alla arbetsmarknadsutbildningar längre än tolv veckor och fortlöpande undersökningar av såväl arbetssökandes som arbetsgivares uppfattning om den service arbetsförmedlingen ger.

Statskontoret (2001) finner att det tas in mycket information som cen-

tralt leder till jämförelser och erfarenhetsutbyte. Genomgångar görs för att kontrollera måluppfyllelse och diskutera verksamheten i dess helhet. Jämförelser med andra län respektive arbetsförmedlingar spelar en viktig roll i dessa genomgångar. Strävan är att fånga hela verksamheten från omvärldsfaktorer, resursinsatser och arbetsprocesser till prestationer och arbetsmarknadseffekter. Alla data finns tillgängliga inom hela organisationen och skulle kunna utnyttjas för jämförelser på lokala initiativ. Men detta görs inte i nämnvärd omfattning, utan jämförelser av arbetsförmedlingar görs på initiativ ”uppifrån” av AMS centralt och av länsarbetsnämnderna inom sina områden.

Processen karakteriseras, enligt Statskontoret, i högre grad av kontroll än av verksamhetsutveckling. Ingen information av jämförande karaktär förmedlas till allmänheten eller till arbetssökanden.

Det finns även externa studier som bedömer arbetsförmedlingens verksamhet och kvalitet. Här kan nämnas Althin och Behrenz (1995, 1997) som mäter effektiviteten av arbetsförmedlingarna, beräknat utifrån tillgängliga resurser och verksamhetsresultat. De finner stora skillnader i effektivitet hos de olika kontoren, även när de tog hänsyn till den lokala arbetsmarknaden, antal anmälda lediga platser, antal arbetssökande och invånarantal. Deras beräkningar visar att effektiviteten ökar med antal arbetslösa och antal lediga platser. Detta kan dock bero på att resurstilldelningen till kontoret kan vara en ”trögrörlig” resurs som inte hinner justeras med arbetsmarknadens förändring. Författarna rekommenderade AMS att analysera varför kontorens effektivitet skiljer sig åt, och att snabbare förflytta resurser dit de behövs för stunden.

Arbetsförmedlingen har kritiserats för att skapa brister i individernas rättssäkerhet och rätt till likabehandling. I december 2001 föreslog därför en arbetsgrupp på Näringsdepartementet att en ny myndighet bör skapas för att ansvara för dels av en granskning av arbetslöshetskassornas verksamhet, och dels, vilket är nytt, av en fristående granskning av arbetsförmedlingens arbete med frågor om arbetslöshetsersättning (Näringsdepartementet, 2001b).

## Arbetsmarknadspolitiken och dess resultat

Arbetsmarknadspolitiken innehåller inslag av både stabiliseringspolitik, allokeringspolitik och fördelningspolitik. Stabiliseringspolitik syftar till att över tiden utjämna utnyttjandet av ekonomins resurser. Allokeringspolitik har till målsättning att ekonomins resurser fördelas dit de bäst bidrar till ekonomisk tillväxt. Fördelningspolitikens uppgift är att fördela de resurser som skapas i ekonomin, mellan olika grupper och regioner.

Arbetsmarknadspolitiken har det uttalade syftet att den ska främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden och motverka inflationsdrivande flaskhalsar, det vill säga att öka jämviktssysselsättningen. Förutom denna tillväxtpolitiska uppgift har arbetsmarknadspolitiken den fördelningspolitiska uppgiften att stödja personer som har särskilda svårigheter att få och behålla ett arbete. Som vi ska se nedan var det svårt att upprätthålla den tillväxtpolitiska uppgiften under 1990-talet, genom att de fördelnings- och socialpolitiska uppgifterna tog så mycket resurser att det var svårt att upprätthålla kapaciteten för det tillväxtpolitiska uppdraget att främja tillväxten genom att öka individernas förutsättningar för flexibilitet och rörlighet på arbetsmarknaden.

I arbetsmarknadspolitiken ska arbets- och kompetenslinjen hävdas. Detta innebär att en arbetslös person, som har svårt att få arbete, ska erbjudas utbildning eller annan åtgärd som syftar till att öka personens anställningsbarhet. Ambitionsnivån för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är att minimera undanträngnings- och inlåsnings effekter. Arbetsmarknadspolitiken ska även ligga i linje med EU:s sysselsättningsriktlinjer, och dessutom inkludera ett jämställdhetsperspektiv.

Målet för regeringens arbetsmarknadspolitik är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Ett delmål sedan 1998 har varit att halvera den öppna arbetslösheten till 4 procent i slutet av år 2000. Den uppgick till 5,3 procent år 2000 och 4,4 procent år 2001. Den totala arbetslösheten, det vill säga de öppet arbetslösa och de som finns i ”konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder” var dock betydligt högre; 7,9 procent för år 2000 respektive 6,9

procent år 2001. Därutöver har sjuktalen varit stora.

Ett annat delmål har varit att öka sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 år från 74 procent 1997 till 80 procent år 2000. Sysselsättningsgraden var 79,9 procent i juli 2001, men den varierar kraftigt under året och regeringens förhoppning är att den landar på 78,2 procent som årsgenomsnitt under 2002.

För budgetåret 2000 angavs följande övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken:

- hålla nere vakanstiderna för lediga platser
- minska långtidsarbetslösheten
- motverka långa tider utan reguljärt arbete
- medverka till att underlätta och stimulera omställning och därigenom öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

För att uppnå målen ska arbetsmarknadspolitiken medverka till att arbetssökande sammanförs med vakanta platser, öka de arbetslösas kunskaper och stödja dem som har svårast att få ett arbete. Arbetslöshetsförsäkringen ska underlätta omställning under en övergångsperiod. Av ovannämnda uppgifter uttalas i regeringens budgetproposition 2001/02:1 att matchningsprocessen är den viktigaste.

### ***Utvecklingen under 1990-talet***

Utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet skiljer sig mycket från den situation som rådde när den svenska arbetsmarknadspolitiken formulerades. Mellan åren 1990 och 1993 försvann ungefär en halv miljon arbetstillfällen eller 12 procent av sysselsättningen. Det kan diskuteras vilken arbetsmarknadspolitik som är den bästa under dessa extrema förhållanden.

Arbetsmarknadspolitiken präglades i högre grad av kvantitet än kvalitet under 1990-talet. Det statsfinansiella läget i kombination med att politikområdet fick ta ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar gjorde att

arbetsförmedlingarna belastades hårt och kunde inte ägna tillräcklig tid åt varje sökande, trots ökade personalresurser.

### *Arbetslösheten varar länge*

Långa arbetslöshetstider blev vanligare under 1990-talets kris, liksom rundgången mellan arbetslöshet och åtgärder. Andelen i arbete sex månader efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning minskade till exempel från 74 procent år 1989 till som lägst 25 procent år 1993 (IME, 1995). En fjärdedel av dem som var arbetslösa i januari 1994 var antingen arbetslösa eller i åtgärd fem år senare (Prop 1999/2000:98). En studie från AMS visar att under perioden 1992 till 1997 så var 85 procent av dem som lämnade arbetslösheten för en åtgärd tillbaka i arbetslöshet igen efter ett år, och 70 procent av dem som lämnade arbetslösheten för ett arbete var efter ett år tillbaka i arbetslöshet igen (AMS, 1998).

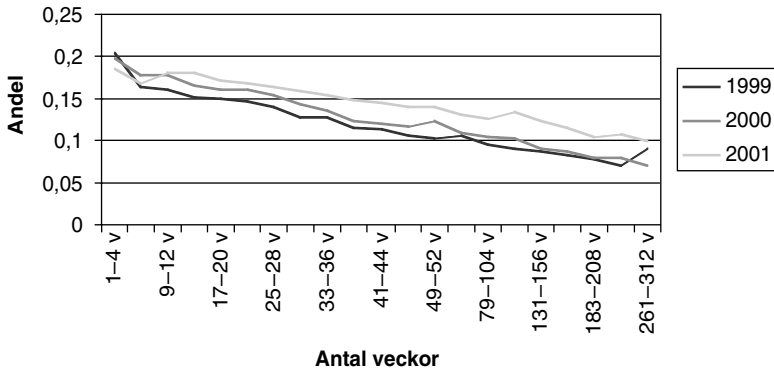
AMS har tagit fram material som visar övergångsfrekvensen från arbetslöshet till arbete, fördelad efter inskrivningstid under åren 1999–2001. Här kan man utläsa övergångarna både av hur länge personen varit arbetslös och under vilket år han eller hon skrevs in (se figur 5).

Utsikterna att få arbete eller annan sysselsättning har generellt sett förbättrats något under senare år. Siffrorna är dock låga, ungefär 10 procent av dem som skrevs in år 1999 och hade varit inskrivna i ett år lämnade arbetslösheten för reguljärt arbete. Denna andel hade år 2001 ökat något till knappt 14 procent.

### *Vilka är de arbetslösa?*

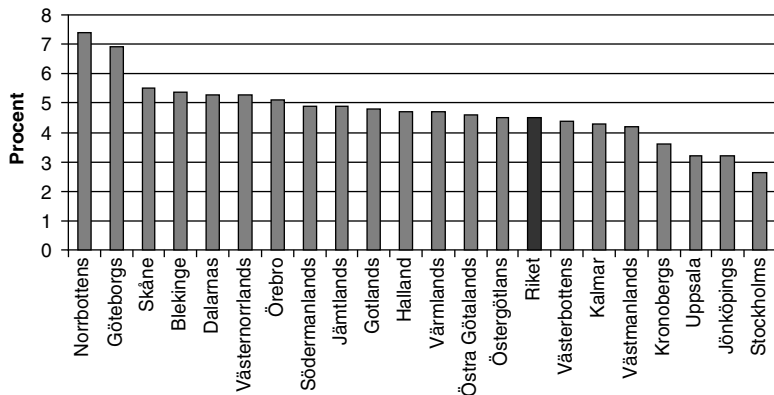
Arbetslösheten under 1990-talets lågkonjunktur slog hårt mot i stort sett alla grupper och sektorer. Den drabbade dock främst yngre personer. Under åren 1993–94 var cirka två tredjedelar av de arbetslösa under 40 år. När konjunkturen sedan vände minskade arbetslösheten mest i de yngre grupperna. De arbetslösa finns i hela landet, knappt 30 procent av de öppet arbetslösa bor i något av de tre storstadslänen, men de relativa arbetslöshetstalen varierar kraftigt mellan olika län.

FIGUR 5. Övergång från arbetslöshet till reguljärt arbete efter inskrivningstid.



Källa: AMS.

FIGUR 6. Öppen arbetslöshet i några län under 2001.



Källa: AMS.

Till den öppna arbetslösheten kommer de som är i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utbildningsnivån bland de öppet arbetslösa är låg. En tredjedel har enbart grundskola och ytterligare en tredjedel har högst en tvåårig gymnasieutbildning. De högskoleutbildade har haft relativt låg arbetslöshet under hela 1990-talet, trots den stora nedgången i sys-

selsättning. Enligt SCB (2001) var 1990-talet arbetsgivarnas marknad då de hade tillgång till kvalificerad arbetskraft till låga priser.

#### *De långtidsinskrivna ökade*

De som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än två år utan arbete klassificeras som långtidsinskrivna. Denna grupp ökade dramatiskt under 1990-talet. Från att ha varit ett relativt ouppmärksammat begrepp vid decenniets början, blev det ett prioriterat problemområde vid decenniets slut. År 1997 var antalet långtidsinskrivna 130 000 personer, därefter har antalet minskat kontinuerligt, men trots högkonjunktur var över 70 000 personer långtidsinskrivna i början av år 2000.

Det finns flest långtidsinskrivna i absoluta tal i Västra Götaland och Skåne. Cirka en tredjedel av de långtidsinskrivna fanns i dessa två storstadslän. I förhållande till befolkningen finns det dock flest långtidsinskrivna i Norrbottens län. År 2000 bodde 4 000 av de totalt 70 000 långtidsinskrivna i Norrbotten (Prop 1999/2000:98). Under millenniets första år minskade antalet långtidsinskrivna kraftigt och uppgick i mars år 2002 till drygt 42 000 personer.

#### *Ett alternativt mått*

Det finns dock även en dold arbetslöshet genom personer som på olika sätt temporärt eller permanent inte finns på arbetsmarknaden utan är i till exempel förtidspension eller kunskapslyft. Ett alternativ till att studera arbetslöshet är därför att studera andelen sysselsatta i relation till befolkningen, 16–64 år.

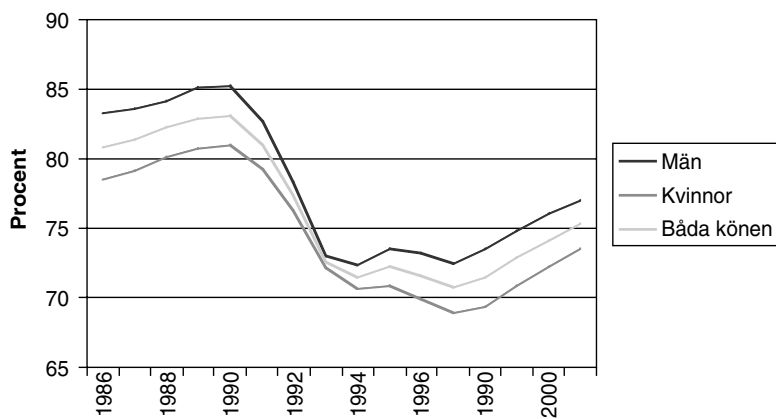
#### *Arbetsmarknadens funktionssätt har brister, men har blivit bättre*

De senaste årens arbetslöshet har existerat samtidigt med en högkonjunktur och brist på personer av olika kategorier. Det har varit brist på främst civilingenjörer, IT-personal, specialutbildade industri- och byggnadsarbetare samt personal inom vård, skola och omsorg.

Ett etablerat sätt att analysera arbetsmarknadens funktionssätt är att

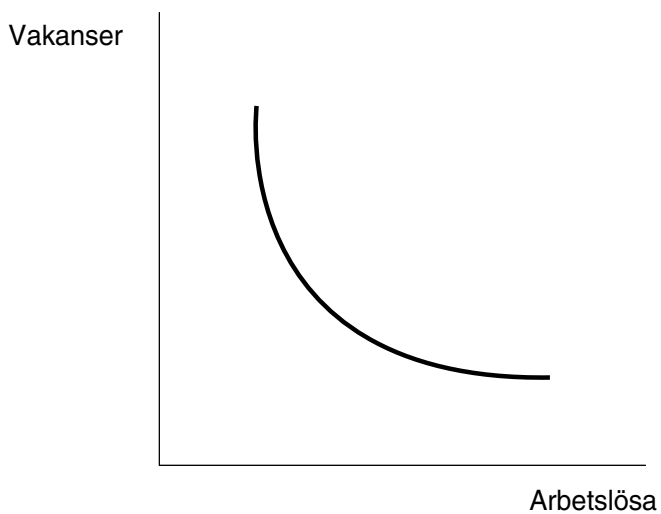


FIGUR 7. Sysselsättningsgrad 1986–2001.



Källa: SCB.

FIGUR 8. Beveridgekurva.



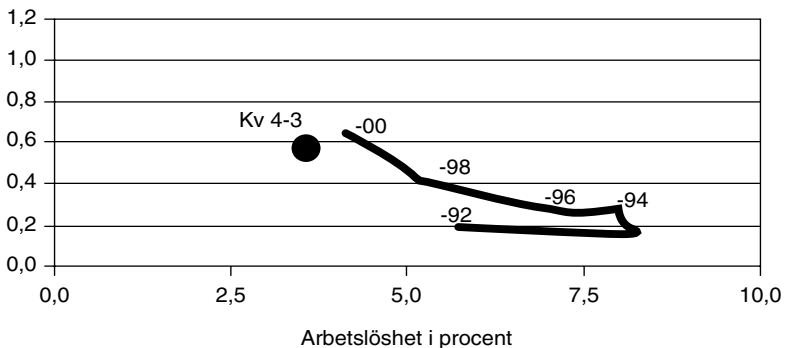
använda en så kallad Beveridgekurva, där andelen lediga arbeten och arbetslösa relateras till varandra.

Om arbetsmarknadens funktionssätt försämras förskjuts kurvan utåt, och om den förbättras skiftar den inåt. Rörelser längs kurvan avspeglar att en minskning av vakanstalet medför en ökning i arbetslösheten. En ökning i totala efterfrågan i ekonomin leder till en ökning i antal lediga platser och en minskning av antal arbetslösa i en rörelse längs kurvan.

Förskjutningar i kurvan utåt är ett tecken på att rörligheten har minskat och kan orsakas av till exempel yrkesmässiga eller geografiska inlåsningar, eller av att de arbetslösa saknar den utbildning som efterfrågas.

Björklund med flera (2000) har studerat den svenska Beveridgekurvan från 1960-talet och fram till 1998. De finner att kurvan varit tämligen stabil under denna period, och att även arbetslöshetsökningen i början på 1990-talet var en förändring utefter kurvan, snarare än en förskjutning av kurvan. De hävdar dock samtidigt att jämviktsarbetslösheten kan ha ökat under perioden.

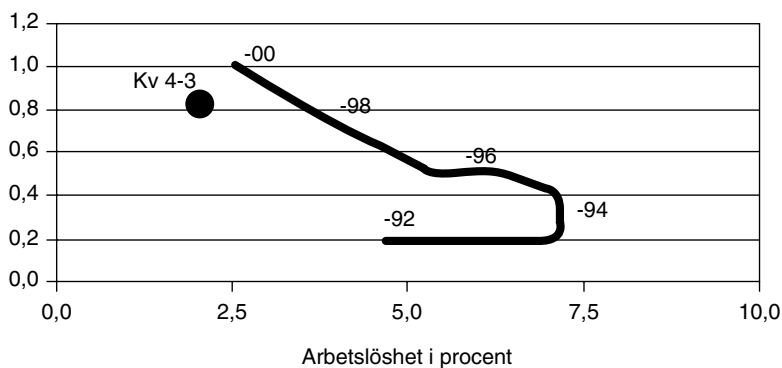
FIGUR 9. Arbetslösa och lediga platser i procent av befolkningen. Beveridgekurvan 1992–2000, årsmedeltal samt kv 4, 2000 – kv 3, 2001. Riket.



Källa: AMS.

AMS statistik för Beveridgekurvan visar att vakanstiden i Stockholmsregionen gått ner eller varit konstant under senare år, trots kraftigt sjunkande arbetslöshet.<sup>2</sup> AMS tolkar denna utveckling som en ökad matchningseffektivitet på arbetsmarknaden i regionen. Beveridgekurvan för hela riket är mer svårbedömd beträffande matchningseffektivitetens utveckling.

FIGUR 10. Arbetslösa och lediga platser i procent av befolkning. Beveridgekurvan 1992–2000, årsmedeltal samt kv 4, 2000 – kv 3, 2001. Stockholms län.



Källa: AMS.

### *Dynamiken är stor och arbetsförmedlingens roll har minskat*

Arbetslivet är aldrig statiskt och flödena på arbetsmarknaden är förvånansvärt stora. Även under lågkonjunktur skapas många jobb. Under lågkonjunkturen i början på 1990-talet tillkom i snitt drygt 270 000 arbeten per år. Samtidigt försvann ännu fler arbetstillfällen, vilket ledde till att arbetslösheten steg, men det var inte så att det inte fanns arbeten att söka.

<sup>2</sup> Vakanstalet är beräknat som kvarstående lediga platser i relation till befolkningen 16–64 år.

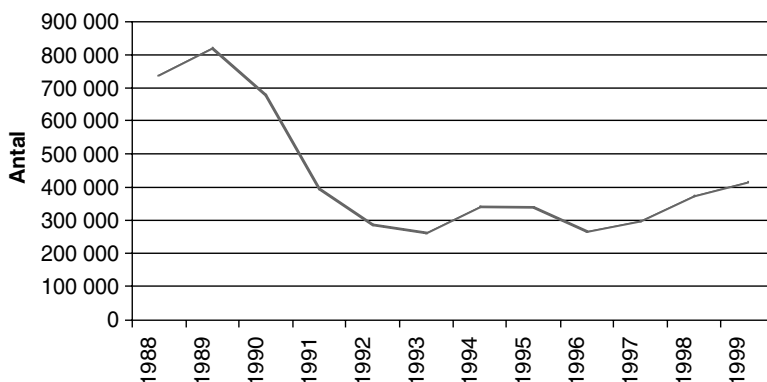
TABELL 4. Dynamik i svenskt näringsliv. Nya och förlorade arbetstillfällen 1985–89, 1990–93.

	1985–89	I SNITT/ÅR	1990–93	I SNITT/ÅR
NYA ARBETSTILLFÄLLEN	1 469 227	364 607	1 086 080	271 520
GENOM NYETABLERING	438 405	109 601	346 832	86 708
GENOM EXPANSION	1 020 024	255 006	739 248	184 812
FÖRLORADE ARBETSTILLFÄLLEN	1 257 324	313 506	1 423 120	355 780
GENOM NEDLÄGGNING	369 246	93 312	396 544	99 136
GENOM KONTRAKTION	880 780	220 195	1 026 576	256 644
FÖRÄNDRING UNDER PERIODEN	211 903	51 101	-337 040	-84 260

Källa: Davidsson m fl 1994, 1996.

Också i statistiken över nyanmälda lediga platser till arbetsförmedlingen syns att dynamiken fanns även under 1990-talets kris. Man kan också se att den nedgång som skedde i antalet anmälda platser inte har hämtats in. Den uppgång som varit under 1990-talets senaste år, har varit relativt liten och nivån på anmälda platser ligger långt under 1980-talets nivåer. År 1999 nyanmälades 414 000 lediga platser till arbetsförmedlingen jämfört med nära 738 000 år 1988.<sup>3</sup>

FIGUR 11. Nyanmälda lediga platser 1988–1999.



Källa: SCB.

<sup>3</sup> Syftar på lediga platser med mer än 10 dagars varaktighet.

Arbetsförmedlingens marknadsandelar har gått ner under 1990-talet, och arbetsförmedlingen spelar en allt mindre roll i den så viktiga sök- och matchningsprocessen på arbetsmarknaden, oavsett hur man mäter denna. Andelen lediga platser till förmedlingen har sjunkit från 38 procent 1994 till 32 procent år 2000. Endast 56 procent av arbetssökanden hade kontaktat arbetsförmedlingen år 1998 jämfört med 65 procent år 1994. Marknadsandelen för de arbetslösa som nyanställts har sjunkit från 23 procent år 1994 till 17 procent år 1999 (Riksrevisionsverket, 2001). Arbetsförmedlingarna har hamnat i en situation där de får de sökanden som har svårast att få arbete och ska koppla dessa till allt färre lediga jobb.

### ***”Den förnyade arbetsmarknadspolitiken”***

”Den förnyade arbetsmarknadspolitiken” fastställdes år 2000 av riksdagen. I denna föreslogs ett antal förändringar, bland annat att koncentrera de arbetsmarknadspolitiska programmen till de långtidsarbetslösa, att prioritera de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna och att stärka arbetslöshetsförsäkringen som omställningsförsäkring. Det infördes även en aktivitetsgaranti för att öka möjligheterna för långtidsarbetslösa, anställningsstödet förstärktes, regelverket för åtgärder förenklades, och ekonomistyrning av programmen förbättrades. Tre kärnuppgifter identifierades för AMV:

- förbättrad matchning
- att motverka arbetskraftsbrist och flaskhalsar genom yrkesutbildning mot bristyrken
- att motverka långtidsarbetslöshet.

### *Arbetslöshetsförsäkringen*

Arbetslöshetsförsäkringen stärktes som omställningsförsäkring genom att göra rutinerna för utbetalning striktare. En ersättningsperiod är enligt ”den förnyade arbetsmarknadspolitiken” 300 dagar. När 70 dagar återstår provas huruvida den arbetslösa bör delta i aktivitetsgaranti eller kvalifice-

rar sig till ytterligare 300 dagar. Under de första 100 dagarna får sökandet begränsas yrkesmässigt och geografiskt. Därefter måste sökandet utökas utanför den egna regionen och till bredare yrkeskategorier. Dagpenningen sänks med 25 procent under 40 dagar om den arbetslösa avböjer ett arbetserbjudande, och med 50 procent under 40 nya dagar andra gången denna avböjer.

Återkvalificering för arbetslöshetsersättning genom åtgärder är slopat. I arbetsvillkoret räknas endast reguljärt arbete. Den uttalade målsättningen att satsa på dem som har allra störst svårigheter att få arbete, konkretiseras i att långtidsinskrivna ska erbjudas aktivitetsgarantin inom senast 27 månaders inskrivning.

#### *De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna*

De tidigare 30 arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ersattes av sju program: arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, anställningsstöd, utvecklingsgaranti, start av näringsverksamhet, insatser för arbetshandikappade och arbetsmarknadspolitiska projekt.

#### *Aktivitetsgarantin*

Aktivitetsgarantin var ursprungligen tänkt att baseras på grupper om 10 till 15 med handledare bland arbetsförmedlingens personal. Målet för antal deltagare vid slutet av år 2000 var 21 600 personer, men det blev 23 500 och beräknas till 50 000 och 40 per handledare för år 2002–2003. RRV (2001) hävdar att det finns risk för att aktivitetsgarantin blir en ny ”volymåtgärd” där kvaliteten går ner.

Det kan diskuteras huruvida aktivitetsgarantin uppvisar tillfredsställande resultat. AMS statistik visar att av de 36 000 som började i aktivitetsgarantin mellan augusti 2000 och april 2001 så hade 37 procent fått arbete i oktober 2001. Fördelningen över landet varierar mellan 47 procent i Stockholm till 25 procent i Blekinge.

### ***Utvärderingar av politikens resultat***

Granskningar av arbetsförmedlingen som gjorts av Riksrevisionsverket (2001) visar att arbetsförmedlingen under 1990-talet utvecklats mot ett mindre tillväxtorienterat arbetssätt. Det har inneburit mindre tid åt företagsinriktat arbetssätt, mindre arbetsmarknadsutbildning, och mer fördelningsinriktade sysselsättningsprogram. RRV har granskat AMV:s verksamhet under perioden 1997–2000 och hävdar att det positiva samband det finner mellan ett tillväxtorienterat verksamhetsätt och arbetsplacementsresultat gäller oberoende av konjunkturläge.

RRV anser att den förnyade arbetsmarknadspolitiken i praktiken har inneburit mindre av tillväxtorientering, och mer av fördelningsinriktade sysselsättningsprogram. Detta har skett trots att officiella dokument och politiskt formulerade mål har betonat tillväxtpolitiken. Enligt RRV riskerar den mer fördelningspolitiska inriktningen att förstärka den pågående utvecklingen att arbetsförmedlingen spelar en allt mindre roll i sök- och matchningsprocesserna på arbetsmarknaden.

RRV anser att den bästa lösningen är en egenfinansierad verksamhet för tjänsterna åt arbetsgivare. Man rekommenderar mer service åt ombytestökanden och en skarpare avgränsning mot socialpolitiken.

Utvecklingen mot ett fördelningsinriktat arbetssätt har sin grund i 1990-talets kris (se Johansson, 2001). Nära 2,9 miljoner människor var inskrivna vid arbetsförmedlingen och tidvis deltog mer än 200 000 personer i olika åtgärder. Trots ökade resurser ledde detta ofrånkomligen till att kvaliteten på arbetsförmedlingens tjänster sjönk.

Arbetsmarknadspolitiken fick under 1990-talet ta hand om uppgifter som egentligen låg utanför arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen tilldelades under 1990-talet uppgifter från till exempel utbildningspolitik och socialpolitik och förlorade därmed en del av sin position för matchning på arbetsmarknaden. Detta har blivit ett dilemma och från AMV:s sida (Johansson, 2001) hävdas att matchningsprocessernas roll för samhällsekonomin och arbetsförmedlingens roll i detta större sammanhang är otillräckligt belyst. Denna fråga behöver enligt verket studeras och tas

upp i diskussionen om arbetsmarknadspolitiken och institutionerna inför nästa lågkonjunktur.

### *Arbetsmarknadspolitikens effekter*

En genomgång av utvärderingar av olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder vittnar om flertalet problem med dessa åtgärders effektivitet och måluppfyllelse.

Erfarenheterna av den svenska arbetsmarknadspolitiken sammanfattas översiktligt av Susanne Ackum Agell och Martin Lundin vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och har publicerats i *Ekonomisk Debatt* nr 4 2001. Deras slutsatser överensstämmer med dem som Calmfors, Forslund och Hemström (2002) gjort i en studie över arbetsmarknadspolitikens effekter. De sistnämnda sammanfattar sina slutsatser på följande sätt:

- Det finns inte något starkt stöd för att arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet har en positiv inverkan på matchningsprocesserna på arbetsmarknaden.
- Det finns vissa indikationer på att åtgärderna har haft en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet.
- Subventionerad sysselsättning tränger undan reguljära arbetstillfällen medan arbetsmarknadsutbildning inte tycks ge upphov till sådan undanträngning.
- Det är osäkert huruvida de arbetsmarknadspolitiska programmen tenderar att höja trycket på lönenivån i ekonomin eller inte.
- Arbetsmarknadsutbildning verkar inte ha ökat möjligheterna till reguljärt arbete för de deltagande individerna, medan vissa subventionerade sysselsättningsprogram tycks ha haft en sådan effekt.
- Åtgärdernas resultat tycks vara särskilt dåliga för ungdomar.

Författarna summerar studien med att arbetsmarknadspolitiska åtgärder troligen reducerar den öppna arbetslösheten, men att den också reduce-



rar antalet reguljära arbeten. Deras slutsatser är att dessa åtgärder, i framtida konjunkturnedgångar, bör användas i mindre omfattning än vad som gjordes under 1990-talet.

Den grundläggande frågan vid utvärdering av arbetsmarknadspolitiken är om det är bättre att delta i en åtgärd än att vara öppet arbetslös. Denna fråga är svår att besvara på ett metodologiskt korrekt sätt i det svenska systemet. Skälet är att det är svårt att finna några kontrollgrupper av arbetsökande som inte förr eller senare kommer att delta i någon åtgärd (Carling & Larsson, 2000). Dokumentationen har dessutom visat sig vara bristfällig, så att tillförlitliga utvärderingar har ibland varit omöjliga att utföra (Persson & Johansson, 2000).

En rad försöksverksamheter och nya åtgärder prövades under 1990-talet. Ett exempel är till exempel storskaliga program för subventionerad sysselsättning. Utökad decentralisering är en annan av 1990-talets trender. Arbetsmarknadspolitiken har ända sedan 1970-talet allt mer decentraliserats och under senare år har denna utveckling förstärkts (Nyberg & Skedinger, 1998). Det har funnits en flora av lokalt initierade projekt och verksamheter. Flera insatser har gjorts för att öka det kommunala och regionala inflytandet. Ett exempel är kommunalt ansvar för arbetslösa ungdomar. Ett annat är frikommunförsöket som hade syftet att öka den lokala samverkan mellan arbetsförmedlingarna och kommunerna. En annan variant på decentraliseringen är att arbetsförmedlingarna i dag har eget resultatansvar.

Den ökade decentraliseringen torde ha både för- och nackdelar. Nackdelarna är att den kan leda till suboptimering och målkonflikter. För kommunen kan det till exempel vara naturligt att se till sina intressen av att behålla sin befolkning och främja de egna aktiviteterna. Flera studier (till exempel Martinsson, 1999; Persson & Johansson, 2000) visar att ökad decentralisering innebär att staten till viss del kan förlora kontroll över arbetsmarknadspolitiken, och att de lokala aktörerna kan ha andra mål än de centrala politikerna (Lundin & Skedinger, 2000). Fördelarna med en decentraliserad arbetsmarknadspolitik är dock att det finns en bättre

kännedom om förhållandena på den lokala nivån.

Undanträngning måste inkluderas i resonemanget vid en utvärdering av arbetsmarknadspolitikens effekter. Det är nettoeffekterna på sysselsättningen som är det väsentliga. Undanträngning kan ha formen av direkt eller indirekt undanträngning; det vill säga undanträngning där lönen är given respektive verkar via lönen. Exempel på direkt undanträngning är substitution, dödvikt och konkurrensnedvridning. Direkt undanträngning är när en åtgärd ger sysselsättning åt personer som övertar arbetsuppgifter som annars skulle ha utförts av en annan person. Substitutionseffekt uppstår när en arbetsgivare väljer att anställa en arbetslös med bidrag istället för en person utan bidrag. Denna effekt kan motiveras om den arbetslösa skulle ha haft svårt att komma in på arbetsmarknaden utan bidraget. Om arbetsgivaren skulle ha anställt samma person utan bidrag har man fått en så kallad dödviktseffekt. En annan form av undanträngning är den konkurrensnedvridning som uppstår om ett företag får en konkurrensfördel genom att använda anställda med bidrag, och därigenom tränger undan sysselsättning på andra företag.

Att undanträngningseffekter av olika slag existerar finns det sedan länge en enighet kring inom forskningen. Däremot diskuteras storleken av undanträngningen. Calmfors & Skedinger (1995) finner att resultaten är känsliga för val av modell. Flera studier (Calmfors & Skedinger, 1995; Dahlberg & Forslund, 1999) visar att endast åtgärder som innebär subventionerad sysselsättning ger undanträngning, medan utbildningsåtgärder inte tycks ha sådana effekter.

Indirekt undanträngning genom att arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppstår genom att lönerna kan förhandlas upp då hotet om öppen arbetslöshet minskar, och löneuppgången leder till undanträngning av sysselsättning. I vissa studier finner man att öppen arbetslöshet är mer lönedämpande än arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Calmfors & Forslund, 1990; Holmlund, 1990; Forslund, 1995, 1997), medan andra studier inte kan visa någon lönedrivande effekt (Forslund & Kolm, 2001).

Rörligheten är en av de faktorer som arbetsmarknadspolitiken syftar till

att påverka, och då menas både geografisk och yrkesmässig rörlighet. Det finns direkt rörlighetsbefrämjande åtgärder som förmedlingsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning, starta-eget-bidrag och flyttbidrag. De studier som har gjorts över dessa åtgärders effekter visar ingen tydlig bild av att de ger de önskade effekterna (Harkman, 1988; Westerlund, 1992; Storrie & Nättorp, 1997). Flera studier visar dessutom att andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som subventionerad sysselsättning påverkar rörligheten i negativ riktning genom att de leder till geografisk och yrkesmässig inlåsning (Calmfors, 1994; Edin, Heiborn & Nilsson, 1998; Fredriksson, 1999). Det finns dock brist på studier i Sverige om yrkesmässig inlåsning.

Arbetsmarknadsutbildningen uppvisade försämrade resultat under 1990-talet jämfört med 1980-talet. Under 1980-talet ökade arbetsmarknadsutbildning individens chanser att få arbete (Axelsson 1989), men under 1990-talet kan sådana resultat inte avläsas enligt de flesta studier. En förklaring kan vara att arbetsmarknadspolitiken i stor utsträckning användes för att förhindra utförsäkring, och att dimensioneringen varit för stor (Ackum Agell & Lundin, 2001).

Praktik och subventionerad sysselsättning uppvisar skilda resultat beroende på typ av subventionerad sysselsättning. De arbetsuppgifter som utförs görs inom ramen för till exempel arbetslivsutveckling (ALU), och arbetsplatsintroduktion (API) får inte ligga inom ramen för de ordinarie arbetsuppgifterna, för att undvika undanträngning av ordinär sysselsättning. Starta-eget-bidrag och rekryteringsstöd har däremot inte denna begränsning. Målet med ALU och API är främst att deltagaren ska hålla kontakt med arbetslivet, respektive att ge deltagaren nya arbetsgivarreferenser. Studier visar att resultaten är bäst för de program där deltagarna utför ett reguljärt arbete på en arbetsplats. Subventionerad sysselsättning som ALU och beredskapsarbete uppvisar sämre resultat än starta-eget-bidrag och rekryteringsstöd (Carling & Richardson, 2001; Harkman, Johansson & Okeke, 1999).

Det förefaller finnas en målkonflikt i den meningen att de åtgärder som är mest effektiva för individens värde på arbetsmarknaden också ger

störst undanträngning. De åtgärder som har mest inslag av reguljärt arbete tycks öka anställningssannolikheten mest, samtidigt som de har de största undanträngningseffekterna. Ett annat problem med arbetsmarknadsåtgärderna är att sökaktiviteten tenderar att minska under den tid som individen är i åtgärd. Calmfors, Forslund och Hemström (2002) redovisar ett antal studier som visar att de öppet arbetslösa tenderar att söka arbete mer intensivt än deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Förmedlingsverksamheten är en uttalad kärnverksamhet i arbetsmarknadspolitiken. Som vi såg ovan finns det även under en djup lågkonjunktur jobb att förmedla. Internationella studier visar att man så gott som alltid hittar positiva effekter av intensifierad förmedlingsverksamhet, men det finns mycket lite forskning inom detta område i Sverige.

Matchningsprocessen bör vara effektiv för att inte den arbetslösa ska få en negativ stämpel. Både svenska och utländska studier (Colbjorn, Dahl & Hansen, 1992; Agell & Lundborg, 1999) visar att det är en dålig signal att ha varit arbetslös i mer än sex månader. Arbetsgivarna uppvisar små attitydförändringar inför arbetslöshet som varat upp till ett halvår, men de tycks vara tveksamma att anställa personer som varit arbetslösa längre än så. Attityderna till arbetslösa varierar också utifrån vad individen har gjort under den arbetslöshetsperioden. Att vara öppet arbetslös anses sämre än att ha deltagit i någon åtgärd, och arbetsmarknadsutbildning tycks ge en bättre signal om kapaciteten än subventionerad sysselsättning. Dessa studier ger således en annan bild av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas inbördes rangordning i effektivitet.

### *Arbetslöshetsförsäkringens incitamenteffekter*

Individens incitament vid arbetslöshet är en frekvent förekommande frågeställning, som också samverkar med diskussionen om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effektivitet för att lyckas få de arbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden. En undersökning från 1997 (Ds 1997:73) visar att för drygt 40 procent av de arbetslösa samverkar ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen med skatte-, bidrags- och socialförsäk-

ringssystemen så att den faktiska ersättningsnivån uppgår till 90 procent av den uteblivna förvärvsinkomsten efter skatt och bidrag.

### *Modeller för studier av incitament*

Sedan 1980-talet har den empiriska forskningen om arbetslöshetsförsäkringens effekter på individers beteende baserats på ”sökmodeller”. Denna typ av modeller bygger på att individen värderar den fritid som arbetslösheten ger upphov till som något positivt, samtidigt som lönearbete värderas negativt. De arbetslösa har en reservationslön och accepterar bara jobberbjudanden med en lön som ligger över reservationslönen, det vill säga endast erbjudanden som ligger över arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivå.

Empiriska studier som baserats på sökmodeller har enligt SOU 2001:57 analyserat hypoteserna att:

- individens reservationslön är högre ju högre arbetslöshetsersättningen är.
- de arbetslösas reservationslön sjunker då de närmar sig tidpunkten för utförsäkring.
- en ökning i generositeten hos arbetslöshetsersättningen gör det mer attraktivt för individer att genom arbete kvalificera sig för arbetslöshetsersättning.
- de arbetslösas färdigheter och motivation försämras med tiden i arbetslöshet, och därmed påverkar ersättningsperiodens längd arbetslösheten.

### *Empiriska resultat*

Resultaten från studier som har testat dessa hypoteser är blandade. Ett flertal studier baserade på svenska data pekar på att det finns ett positivt samband mellan tiden i arbetslöshet och ersättningsnivån (till exempel Carling m fl 1999).

I SOU 2001:57 görs den samlade bedömningen att en majoritet av studierna finner de teoretiskt förväntade effekterna, men att de effekter man

funnit är relativt svaga. Orsaken till detta kan diskuteras; en tes är att den fritid som arbetslösheten medför uppfattas som negativ och lönearbete som positivt. Studier inom sociologi (till exempel Jahoda, 1982; Tåhlin, 1987; Alm, 2001) ger stöd för tesen att lönearbete har ett positivt värde utöver lönen, och att de sociala effekterna av arbetslöshet är negativa.

Det finns dock tekniska svårigheter med att uppskatta hur förändringar i arbetslöshetsförsäkringen påverkar incitamenten till arbete. Dessa illustreras i Carling m fl (1999), där man jämför övergångsfrekvensen från arbetslöshet till arbete före respektive efter sänkningen i ersättningsnivå år 1996 för en experimentgrupp som är berörd av reformen och en kontrollgrupp som är icke-berörd. Resultaten tyder på att sänkningen i ersättningsnivå ledde till en ökning i övergången från arbetslöshet till arbete om 10 procent för dem som drabbades av sänkningen. Johansson och Selens (2000) gör en alternativ analys av samma datamaterial och pekar på att kontrollgrupp och experimentgrupp var mycket olika i sin sammansättning. Den förstnämnda bestod huvudsakligen av äldre höglönade män, medan den sistnämnda till stor del bestod av yngre kvinnor som friställts från offentlig sektor. Förutsättningarna på arbetsmarknaden och beteenden kan förväntas vara mycket olika för dessa båda grupper, vilket gör en jämförelse svår.

### **En internationell utblick**

Det är inte bara i Sverige som arbetsmarknadspolitiken har utmaningar att tackla. Arbetslöshetsnivåerna inom EU är med svenska mått mätt höga, även om de senaste årens goda ekonomiska klimat tillsammans med reformer på arbetsmarknaden har haft viss effekt på problem som ungdoms- och långtidsarbetslöshet och låg sysselsättningsgrad. Strukturella problem som till exempel ojämn utveckling mellan sociala grupper och regioner kvarstår dock, och nya problem som arbetskraftsbrist och kompetensluckor har tillkommit. De äldre fortsätter också att gå ut från arbetsmarknaden tidigt, vilket belastar de offentliga systemen.

OECD-länderna lanserade under 1990-talet ”OECD Jobs Strategy” för

att komma till rätta med den ökande arbetslösheten i medlemsländerna under 1990-talet, då även den strukturella arbetslösheten verkade öka. Denna strategi tar ett helhetsgrepp på arbetslöshetsproblematiken och behandlar den makroekonomiska politiken, teknologispredning, arbetstidernas flexibilitet, entreprenörsanda, arbetskraftskostnadernas flexibilitet, socialförsäkringssystemen, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utbildningsfrågor, kompetens och konkurrensfrågor.

Omfattningen av reformer i olika länder skiljer sig åt (OECD, 1997a); några, till exempel Nederländerna, Australien och Nya Zeeland, har genomfört omfattande reformer, medan andra försöker åtgärda problemen mer successivt. Huvudorsaken till en långsam takt i reformarbetet är att det ofta anses gå stick i stäv med politiska mål för rättvisa och social sammanhållning. Enligt OECD:s utvärderingar behöver det dock inte vara någon konflikt mellan dessa mål och reformer, särskilt inte i ett dynamiskt perspektiv. Det är högre sannolikhet för ett framgångsrikt reformarbete om reformer genomförs samtidigt på flera områden, istället för enstaka områden. Vid ett övergripande reformarbete minskar också farorna för den sociala sammanhållningen genom att stora grupper påverkas, vilket kan uppfattas som mer rättvist än när bara vissa grupper berörs.

### ***Reformer inom arbetsmarknadspolitiken och dess institutioner***

Arbetsmarknadspolitiken är ett av de områden som man har fokuserat på inom OECD. Bland annat genom studier om reformer av de offentliga tjänsterna till arbetslösa. Framför allt fyra metoder har prövats av OECD:s medlemsstater (OECD, 1997b):

- funktionell integration av arbetsförmedlingens kärnfunktioner; arbetsförmedling, administration av arbetslöshetsbidrag och hänvisning till aktiva arbetsmarknadsprogram.
- sammanhängande policyåtgärder för att minska arbetslöshetsperioden, som till exempel tidig identifiering av arbetssökande som riskerar bli

långtidsarbetslösa, individuella handlingsplaner, aktivitetstest och bidragssanktioner.

- användning av interna prestationsindikatorer för arbetsförmedlingarna.
- introduktion av marknadssignaler i arbetsförmedlingarnas verksamhet.

En ny uppfattning av arbetsförmedlingens roll håller på att ta form inom OECD-länderna. Den bygger på att verksamheten måste inriktas mot att undvika att arbetssökande går in i långtidsarbetslöshet och utestängs från samhället. Den institutionella effektiviteten skulle kunna förbättras genom att skapa konkurrens från andra offentliga och privata arbetsförmedlingar.

#### *Integration av arbetsförmedlingens kärnfunktioner*

Att det finns en uppfattning inom OECD om att arbetsförmedling, arbetslöshetsbidrag och åtgärdsförmedling bör integreras är ett medvetet steg från en tidigare hållning att det är önskvärt att skilja mellan myndighetsfunktionen med bidragskontroll och den ”coachande” funktionen. Förändringen beror på erfarenheten om vikten av att upprätthålla en balans mellan de tre funktionerna för att undvika att arbetslösheten blir ett strukturellt problem, särskilt i länder med högt inkomststöd.

En funktionell integration behöver dock enligt OECD inte förutsätta en institutionell integration. Det finns, menar man, fog för att hysa farhågor om att en institutionell integration ökar risken för att passiva åtgärder i lågkonjunktur tränger ut de aktiva.

Ungefär hälften av de OECD-länder som deltar i undersökningen har arbetslöshetsbidragsinstanser som är institutionellt separerade från institutioner som har hand om de andra två funktionerna (OECD, 1997b). I de flesta fall har institutionerna för arbetslöshetsersättningen en juridiskt annorlunda status och sköts eller övervakas antingen av enbart fackföreningar eller offentliga organisationer, eller av båda dessa parter.



*Policyåtgärder för arbetslösa*

Det finns betydande skillnader mellan OECD-länderna beträffande rättigheter och skyldigheter för de arbetslösa i fråga om inkomststöd och förmedlingshjälp. Vissa länder är mer selektiva i början av arbetslöshetsperioden, medan andra erbjuder ett stort antal olika åtgärder till alla arbetsökande. Flera länder, till exempel Australien, Storbritannien och USA använder sig av så kallad profilering för att identifiera de som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Denna profilering kan göras med hjälp av statistiska metoder eller genom bedömning av arbetsförmedlingens personal.

*Interna prestationsmål*

Det typiska tillvägagångssättet för flertalet OECD-länder är att regeringen lägger fast nationella mål för politikområdet och att den centrala myndigheten inom arbetsmarknadspolitiken tolkar dessa mål till regionala och lokala kontor. Systemen för utvärdering kan vara mer eller mindre sofistikerade och fokusera på olika målsättningar. Likaså kan det lokala självbestämmandet variera. Den grundläggande bristen med att använda interna prestationsmål är frånvaron av externa måttstockar att jämföra med. OECD (1997b) betonar att om externa måttstockar ska inkluderas och de offentliga tjänsterna utsätts för konkurrenser, måste marknaden ge samma förutsättningar till både offentliga och privata producenter.

*Marknadssignaler i arbetsförmedlingens verksamhet*

Många OECD-länder har infört marknadssignaler för att göra vissa av arbetsförmedlingens aktiviteter konkurrenskraftiga och på så vis öka tjänsternas effektivitet. De använder:

- marknadsmekanismer
- organisatoriska reformer där regeringens roll som köpare och dess roll som säljare av offentliga tjänster skiljs åt
- liberalisering av regler som rör privata arbetsförmedlingar.

Marknadsmekanismer har främst introducerats genom att man använder anbudsprocesser i konkurrens. Denna metod ökar i princip i alla OECD-länder, och är vanlig gällande till exempel utbildning. I Sverige köper arbetsförmedlingen kurser från privata företag. I Storbritannien finns Training and Enterprise Councils som är kontrakterade av utbildningsdepartementet för att ansvara för arbetsmarknadsutbildning och vissa selsättningsprogram. De lägger i sin tur ut sina uppgifter på entreprenad. Det finns dock vissa problem med detta arrangemang; bland annat är kontrakten komplexa och svåra att individualisera. Transaktionskostnaderna och kostnader för utvärdering kan dessutom vara stora (Fay, 1997).

”Vouchers” eller checkar är ett annat sätt att åstadkomma konkurrens på en marknad där tjänster produceras offentligt. Genom att ge arbetslösa vouchers kan man få mer individanpassade tjänster. De problem som kan uppkomma – och som måste lösas – med denna metod är att ge information till de arbetslösa. Det krävs också att innehavarna är motiverade att använda dem och det kan bli problem med de långtidsarbetslösa. Det måste vidare finnas ett verkligt val mellan olika producenter för att konkurrens och valfrihet ska kunna realiseras. Det kan vara en fördel om voucherinnehavaren betalar en del av finansieringen, för att öka engagemanget. Ett exempel är Frankrike där företagsledare, som varit arbetslösa mindre än sex månader, kan få en voucher med vilken de kan köpa en bedömning av sin kompetens. Det nominella värdet för vouchern är 5 500 franc, varav innehavaren betalar 500.

### *Privat arbetsförmedling*

Inom OECD-länderna finns det en ökad tendens att använda privata arbetsförmedlingar och utbildningsinstitutioner i arbetsmarknadspolitiken. I ett flertal länder tycks inte den offentliga arbetsförmedlingen ha samma dominerande roll som tidigare, men den är i regel fortfarande subventionerad av staten. Eftersom det inte finns indikationer på budgetnedskärningar – som syftar till att öka de privata arbetsförmedlingarna del – kan de reformer som gjorts inom OECD-området generellt betrak-

tas som en avreglering av marknaden, men inte en privatisering. Det finns en tendens till marknadssegmentering, antingen för att regeringsbeslut begränsar privata företag att vara verksamma på vissa delar av marknaden, eller för att privata företag väljer att inrikta sig på mer vinstgivande aktiviteter som förmedling av högkvalificerade arbeten.

Fram till 1990-talet fanns ett statligt monopol på arbetsförmedling i de flesta EU-länder, med undantag av Storbritannien. På 1990-talet avreglerades marknaden för arbetsförmedling och andra arbetsmarknadsrelaterade tjänster i Österrike, Belgien (Flandern), Finland, Tyskland, Nederländerna och Sverige.

I OECD-länderna är privat arbetsförmedling fortfarande i många länder omgärdad med restriktioner, men utvecklingen går mot liberalisering. Den vanligaste marknadslösningen är en reglerad samexistens med både offentliga och privata aktörer. Ett exempel som kan nämnas är Danmark som har haft en totalt avreglerad arbetsförmedling sedan 1990. I Danmark finns inte heller något förbud mot att ta ut avgifter av arbetssökanden, eller någon tillsyn eller registrering av förmedlingarna. De offentliga arbetsförmedlingarna får dessutom ta betalt av företagen. Vissa problem har dock uppdragats där bristen på tillsyn skapat oegentligheter som gett dåligt rykte för de privata företagen. Också Storbritannien har av tradition en liberal inställning till privat förmedling. Där är privat förmedling en viktig verksamhet, och privat arbetsförmedling har under lång tid existerat sida vid sida med den offentliga i ett relativt oreglerat tillstånd. Andra länder har avreglerat senare och har fler restriktioner. Norge avreglerade privat arbetsförmedling så sent som 1998, men avregleringen var inte lika långtgående som den svenska.

Ett exempel där privat förmedling har en viktig roll är Nederländerna. Där har den offentliga arbetsförmedlingen betalat en subvention till privata företag för att förmedla tillfälliga arbeten för de långtidsarbetslösa. Detta kan ses som ett exempel på att det inte nödvändigtvis behöver vara en offentlig uppgift att ta hand om svårplacerade arbetssökande. Det har länge antagits i OECD-länderna att den offentliga sektorn bör ha hand

om arbetsförmedlingen för de mest svårplacerade arbetsökande, eftersom det inte finns något privat marknadsintresse i det fallet. Detta sköts på bästa sätt, har det ansetts, genom att erbjuda gratis arbetsförmedling för alla arbetsökande.

Ett ytterligare exempel är kantonen Sankt Gallen i Schweiz. Då arbetslösheten ökade kraftigt i början på 1990-talet gav de offentliga myndigheterna i uppdrag åt privata arbetsförmedlingar att skaffa fram arbeten till de arbetslösa. För att undvika russinplockning ersattes företagen med avseende på de resurser som den arbetsökande tagit i anspråk och inte med avseende på resultat. Det fanns dock en brist med detta system; det var för dålig konkurrens mellan de privata arbetsförmedlingarna, vilket ledde till högre kostnader än om arbetet skulle utförts av den offentliga institutionen.

Möjliga positiva effekter med avregleringen är att utbudet av arbetsförmedlingstjänster skulle kunna utvecklas, och att konkurrensen skulle kunna stimulera den offentliga arbetsförmedlingen att bli mer verkningsfull och effektiv. Det kan också finnas möjliga negativa effekter av en avreglering, som till exempel att konkurrensen från den privata sektorn gör att arbetsförmedlingen ger mindre uppmärksamhet till missgynnade grupper. Effektiviteten och kvaliteten kan öka under vissa villkor, men det är viktigt att dessa villkor är genomtänkta och att verksamheten följs upp. Det är annars inte säkert att de privata aktörerna lyckas bättre än de offentliga med att öka sysselsättningen (de Koning, Denys & Walwei, 1999).

### ***Australien***

Australien är ett exempel på relativt omfattande reformer av de arbetsmarknadspolitiska institutionerna. Australien var ett av de första OECD-länderna som införde marknadsliknande mekanismer i de arbetsförmedlande tjänsterna. Där tacklades arbetslösheten genom att bygga nya system där arbetsförmedlingen sker genom privata arbetsförmedlingar och offentliga organisationer; *Job Network*. Dessutom har nya skyldigheter införts för att kvalificera sig för bidrag; *mutual obligation*. En ny offentlig institution, *Centrelink*, har inrättats, som behandlar bidragsanspråk och

-utbetalningar för olika typer av bidrag som handikappsersättning och arbetslöshetsbidrag. Centrelink hänvisar arbetssökande till Job Network-tjänster och andra arbetsmarknadsprogram.

### *Job Network*

Redan på 1980-talet skrevs kontrakt med både offentliga och privata organisationer för utbildningsprogram och arbetsförmedling. År 1996 beslutade regeringen att marknaden skulle bli totalt öppen för konkurrens och år 1998 startade Job Network. Den offentliga arbetsförmedlingen erbjuder tjänster på samma villkor som de andra organisationerna, men har under senare år endast haft en liten marknadsandel.

De aktörer som är verksamma i Job Network är DEWRSB vilket ungefär motsvarar Näringsdepartementet, FaCS vilket motsvarar Socialdepartementet och Centrelink. DETYA, Utbildningsdepartementet, är också relevant i sammanhanget då de ansvarar för yrkesutbildning, högre utbildning och andra kompetensfrågor.

DEWRSB har en mängd uppgifter och ansvarar bland annat för utvecklingen av sysselsättningspolitiken samt myndighetsuppgifter som övervakning och kontroll. De har lagt ut så gott som alla sysselsättningsprogram och ansvarar för att dessa tjänster utförs av flera hundra privata och offentliga organisationer.

FaCS, socialdepartementet, är ansvarigt för att implementera regeringens politik för ersättning och har bland annat hand om stöd till äldre, bostäder till behövande, handikappade barn och arbetslöshetsunderstöd. Tjänsterna levereras främst genom Centrelink-kontor, men även av Child Support Agency och myndigheten för yrkesrehabilitering.

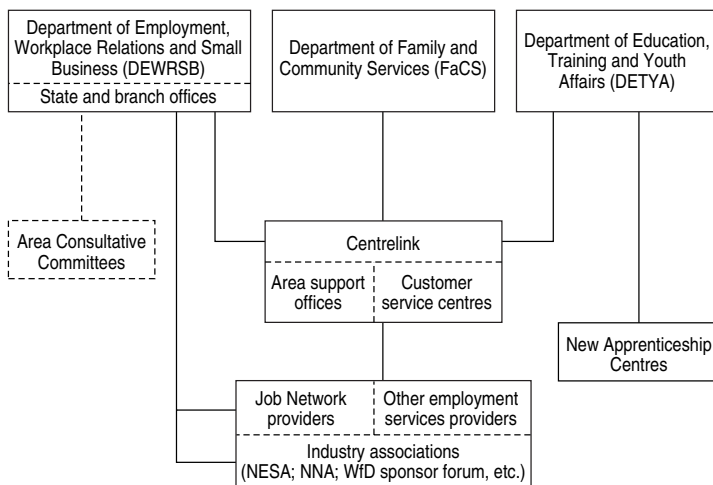
Centrelink administrerar socialförsäkringsförmåner, fastställda hos FaCS, och hänvisar arbetssökande till organisationer som tillhandahåller Job Network-tjänster. Centrelink är första kontakten för arbetssökande för att få tillgång till de federalt finansierade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Arbetslösa registreras och deras rätt till arbetslöshetsunderstöd och Job Network-tjänster fastställs. Centrelink-kontor administrerar

arbetslöshetsunderstöd och kan införa sanktioner mot den bidragstagare som bryter mot villkoren som är knutna till inkomststödet. De erbjuder också arbetssökande som inte är bidragstagare tillgång till information och databaser för arbetssökandet.

Efter att ha klassificerat arbetssökande efter deras relativa svårighet att få anställning, hänvisar Centrelink den arbetslösa till Job Network-organisationer som utför arbetsförmedlingen och annan hjälp att kunna få ett arbete. Centrelink har ingen direkt roll i arbetsförmedlingen och de har heller ingen större makt att påverka utformningen av aktiviteterna.

Departementen, DEWRSB, FaCS och DETYA är kopplade till Centrelink genom Business Partnership Arrangements (BPA). Dessa avtal specificerar vilka tjänster departementen köper av Centrelink och till vilken standard, samt anger riktlinjer för anbudsprocesser. De definierar också indikatorer som mått på huruvida Centrelinks tjänster möter den överenskomna standarden.

FIGUR 12. Viktiga aktörer och institutioner på den australiensiska arbetsmarknaden.



Källa: NESA, National Employment Services Association; NNA; National New Enterprise Incentive Scheme Association; WfD: Work for the Dole.

*Job Network-kontrakt, betalningsmekanismer och medlemsprofil*

Inom Job Network finns cirka 200 kontrakterade privata och offentliga organisationer. De konkurrerar om att få utföra arbetsförmedling och individuell handledning för de arbetslösa. De organisationer som har fått kontrakt efter en anbudsprocess konkurrerar sedan om de arbetssökande. Regeringen sätter ramen för vilka sorters tjänster som ska tillhandahållas. DEWRSB fastställer i anbudsprocessen vilka tjänster som ingår i kontraktet, och allokera till varje Job Network-organisation ett maximalt antal arbetssökande som de kan hjälpa. Tjänsterna som erbjuds inom ramen för Job Network är:

- Arbetsförmedling – hjälp för arbetssökande att hitta ett jobb genom listor och databaser över lediga platser. Denna tjänst är tillgänglig för alla personer registrerade som arbetslösa.
- Arbetssökarträning – hjälper arbetslösa som har svårt att finna arbete med tjänster och utbildning som till exempel intervjuteknik och coaching enligt individuell handlingsplan.
- Intensivprogram – tillhandahåller individuell hjälp till de mest svårplacerade som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Tjänsterna som erbjuds är bland annat utbildning och praktik.
- Starta-eget-hjälp – stöd och utbildning till utvalda arbetslösa att starta och driva eget företag.
- Förmedling av projektanställning – arbetsförmedling för säsongarbete är tillgänglig för alla personer som är berättigade till att arbeta i Australien.

Organisationerna inom Job Network utgörs av allt från välgörenhetsorganisationer som specialiserar sig på att hjälpa till exempel hemlösa och immigranter, till utbildningsorganisationer, rekryteringskonsulter, privata arbetsförmedlingar och före detta offentliga arbetsförmedlingar.

Vissa organisationer kontrakteras för att tillhandahålla tjänster för alla arbetssökande, medan andra fokuserar på specifika grupper. Andra kom-

binerar dessa två inriktningar. De som inriktar sig på de svåraste fallen bedöms inte bara efter resultat utan även utifrån kvalitativa mått på tjänsterna.

Goda resultat ökar sannolikheten för att organisationen får ytterligare kontrakt vid nästa offertrunda. De offertrundor som varit, år 1997 och år 1999, har inneburit mycket arbete både för myndigheterna och tjänsteproducenterna. Många producenter förlorade sina uppdrag inför andra omgången. Samtidigt ökade antalet Job Network-organisationer med 50 procent under den andra kontraktperioden jämfört med den första.

### *Ekonomiska villkor*

Utbetalningar från DEWRSB till organisationer inom Job Network sker i enlighet med upprättade kontrakt. Betalningsstrukturen syftar till att främst belöna resultat utifrån huruvida de arbetslösa kommit tillbaka till arbetsmarknaden. En större belöning ges då personer som är långtidsarbetslösa eller på annat sätt missgynnade fått anställning. De arbetsökande får inte debiteras för arbetsförmedling. Inte heller arbetsgivaren brukar debiteras.

Organisationerna får en grundbetalning för arbetsförmedling, arbetsökarträning och intensivträning. Job Network-organisationen får dessutom en resultatavgift varje gång en arbetsökande har hittat ett arbete. Avgiftsnivån fastställs genom offertgivning. För intensivträningen finns det uppställda lägstanivåer på avgiften.

### *Job Network-tjänster*

Arbetsförmedling, arbetsökarträning och intensivträning står för den större delen av tjänsteutbudet. För varje tjänst specificerar DEWRSB det grundläggande innehållet som Job Network-organisationen måste tillhandahålla. Mycket utrymme lämnas dock för organisationerna att besluta hur man ska gå till väga för att nå resultat och vilka ytterliga tjänster som ska erbjudas för att gå klientens behov till mötes.

Australien har dragit ned på utgifterna för längre utbildningar, löne-



subventioner och program som syftar till att skapa nya arbetstillfällen, utom för speciella målgrupper, eftersom det rådde osäkerhet om åtgärdernas kostnadseffektivitet. Organisationerna som tillhandahåller intensivträning uppmanas emellertid att även erbjuda kortvariga kurser bland verktygen för att aktivera de arbetslösa. Undersökningar visar dock att korta utbildningskurser, där man lär sig arbetsspecifika kunskaper, kanske inte räcker till. Dessutom bör hänsyn tas till huruvida utbildningen bidrar till att stärka den arbetsökandes förmåga att skaffa och bibehålla ett arbete.

Arbetsökande som bedöms vara redo för att arbeta utan ytterligare åtgärder använder arbetsförmedlingstjänsterna och databaserna för lediga platser på Centrelink-kontor. De som fortfarande är arbetslösa efter tre månader hänvisas till arbetssökarträning, om de inte redan deltar i något annat program. Personer upp till 49 års ålder som förblir arbetslösa efter sex månader måste välja en så kallade Mutual Obligation-aktivitet. De flesta arbetsökande går denna väg tills de finner ett jobb, annars får de delta i intensivträning.

Intensivträningen är den mest omfattande personliga tjänsten för arbetsökande med betydande svårigheter att skaffa jobb. Förutom grundläggande Job Matching-tjänster, erbjuds här tjänster som rådgivning, utbildning, lönesubventioner, betald eller obetald arbetslivserfarenhet och så vidare. De arbetslösa i intensivträning är berättigade till hjälp i upp till tolv månader (nivå A). De mest missgynnade personerna (nivå B), är berättigade till hjälp i upp till 15 månader. Perioderna kan förlängas enligt överenskommelse mellan organisationen och klienten, totalt 18 månader för nivå A och 21 månader för nivå B. De organisationer som tillhandahåller intensivträning genomför en granskning av varje ny klient under en fyraveckorsperiod för att identifiera de personer som skulle kunna dra nytta av andra program, till exempel utbildning i skriv- och läskunnighet, innan de börjar med intensivträningen.

Deltagande i intensivträning undantar den arbetslösa från Mutual Obligation-krav och från Centrelinks krav på rapportering om arbetssökan-

det. Om klienten inte fått ett jobb efter de föreskrivna assistansperioderna, måste han/hon avsluta programmet i minst sex månader. Under denna tid måste arbetsökande som har inkomststöd uppfylla kraven för Mutual Obligation, eller delta i ett Work for the Dole-projekt, vilket är ett program som berättigar arbetsökande som gör samhällsarbete, till bidrag.

### *Krav på de arbetslösa*

Personer mellan 18 och 24 år måste efter sex månader som bidragstagare (efter tolv månader för de mellan 25 och 34 år) delta i en Mutual Obligation-aktivitet i sex månader, till exempel deltidarbete, frivilligarbete eller kompetenshöjande åtgärder. Arbetslösa mellan 18 och 49 måste efter att ha varit arbetslösa i sex månader, vid sidan av sitt arbetsökande, delta i någon aktivitet i sex månader per år.

Statistik visar goda resultat, det vill säga en snabb återgång till arbete för många arbetslösa ungdomar, vilket tyder på att Mutual Obligation har en avskräckande eller motiverande effekt.

Arbetslösa personer måste visa upp självständigt arbetsökande som ett aktivitetstestkrav. Kraven för rapportering var år 1999 tre arbetsgivarkontakter och en kontakt med en Job Network-organisation. För arbetsökande som har fått utfärdat en Job Search Diary gäller att ansöka om minst fyra arbeten och maximalt 10 under en tvåveckorsperiod.

Antalet bidragssanktioner har ökat markant i samband med Job Network-systemet och intensifieringen av olika aktiveringsåtgärder. Om en utbetalningsansökan, som lämnas in till Centrelink var fjortonde dag, inte innehåller en dagbok över arbetsökandet eller över deltagande i Mutual Obligation, sker ingen utbetalning.

De är handledarnas uppgift att identifiera situationer där den arbetsökande har eller utvecklar beteende-, bostads- eller andra problem. Dessutom måste handledarna identifiera faktorer som kan rättfärdiga att sanktioner inte sätts in. Det slutgiltiga beslutet i sådana frågor tar Centrelink.

*”Work for the Dole”*

Work for the Dole-programmet infördes 1997. Programdeltagarna utför samhällsarbete i utbyte mot arbetslöshetsunderstöd samt ett litet tillägg på 20,80 dollar var fjortonde dag. Antalet arbetstimmar är tillräckligt få för att bidrag per arbetad timme ska ligga över minimilönen.

Om den arbetslösa inte deltar i en Mutual Obligation-aktivitet ska han eller hon delta i Work for the Dole-programmet under sex månader med 390 timmars arbete som krav. Detta gäller för arbetslösa mellan 18 och 39 år. För arbetslösa mellan 40 och 49 år gäller 150 arbetstimmar.

Det är osäkert om Work for the Dole-programmet leder till positiva effekter på utsikterna till anställning, men det verkar dock ha en motive-rande effekt.

*Initiala resultat*

Det är fortfarande vanskligt att exakt uttala sig om vad den nya organisationen har åstadkommit som alla inblandade parter kan enas om. Statistiskt sett har det nya systemet visat upp liknande resultat som föregående system. Kostnaderna har emellertid blivit lägre, vilket dock måste sättas i ljuset av den ekonomiska uppåtgående trenden.

Det finns ingen övergripande myndighet som är oberoende både gentemot departementet och organisationerna i systemet. Det är en brist att inte ha en oberoende part för kontroll och utvärderingar, samtidigt som den affärsmässiga karaktären på systemets organisationer begränsar det offentliga ansvaret (OECD, 2001).



## INDIVIDERNA PÅ ARBETSMARKNADEN

Den demografiska utvecklingen ställer nya krav på arbetskraften. Under hela 1990-talet har vi kunnat arbeta allt mindre och ändå fått det allt bättre. Mycket talar för att den framtida demografiska utvecklingen kommer att kräva att vi istället arbetar mer för att kunna upprätthålla välförhållandet – förutsatt att arbetskraftsinvandring inte förändrar demografin.

Andelen äldre som ska försörjas av dem i arbetsför ålder har ökat och kommer att öka allt mer. Medellivslängden ökar successivt och den stora fyrtiotalistgenerationen närmar sig pensionsåldern. Antalet personer i förvärvsaktiv ålder beräknas minska från omkring 2010, samtidigt som påfyllnaden av arbetskraft tycks bli liten som en följd av låga födelsetal och liten invandring.

Att en relativt stor andel av den arbetsföra befolkningen är utanför arbetskraften är således särdeles bekymmersamt mot bakgrund av den kommande demografiska utmaningen. Åtgärder som kan bidra till att människor i högre grad än i dag finner en plats på arbetsmarknaden är därför värda att beaktas.

Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin bestäms dels av hur många som är i arbetsför ålder och hur många av dessa som faktiskt arbetar, och dels hur många timmar dessa arbetar.

### ***Arbetskraftsutbudets utveckling 1970–90***

Det totala antalet arbetade timmar i Sverige minskade under 1970-talet, ökade under 1980-talet och minskade återigen under 1990-talet. Antalet arbetade timmar i Sverige var 1998 drygt 1 procent lägre än 1970. En betydande del av 1990-talets minskning beror på lågkonjunkturen, men även sedan konjunkturen vänt fortsatte antal arbetade timmar att minska.

Den genomsnittliga arbetstiden per person visar dock ett något annorlunda mönster. Den har ökat i Sverige sedan 1980, särskilt under 1990-talet. Det beror på att sjukfrånvaron och uttagen av föräldraledighet minskade samtidigt som övertidsarbetet ökade (Långtidsutredningen 1999/2000).

Den minskning av det totala antalet arbetade timmar som skett, samtidigt som den genomsnittliga arbetstiden ökat, beror på att antalet sysselsatta minskat. Det är färre som arbetar, men de arbetar desto mer.

Många lämnade arbetskraften under 1990-talet och de som var utanför hade svårt att komma in. Mellan år 1990 och 1998 ökade antalet personer utanför arbetskraften i åldrarna 16–64 år från drygt 0,8 till 1,3 miljoner. Majoriteten av dem som lämnade arbetskraften var mellan 25 och 54 år. År 1998 var en halv miljon i denna ålderskategori utanför arbetskraften, samtidigt som 300 000 mellan 55–64 år stod utanför. En stor del av den förstnämnda gruppen var utanför arbetskraften för att studera, medan 82 procent av de över 55 år var utanför för att de var långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade.

### ***Arbetskraftsutbudet i dag***

Under åren av högkonjunktur i slutet på 1990-talet var sysselsättningsökningen mycket stark. Ungefär 220 000 jobb har tillkommit netto. Trots denna ökning var de sysselsatta i slutet av år 2000 ungefär lika många som i början av 1980-talet, men 300 000 färre än 1990. Samtidigt har befolkningen i yrkesverksam ålder ökat med 300 000 sedan 1980 och 100 000 sedan 1990.

Det finns skillnader mellan kvinnors och mäns beteende. Kvinnornas avgångar från arbetslivet är fler än mäns mellan åldrarna 20 till 45 år. Det

finns nästan inga kvinnor alls i yrkeslivet efter det att de fyllt 65 år. Män slutar arbeta mer utspritt efter pensionsåldern och arbetar således i högre utsträckning efter 65 års ålder (SCB, 2001b).

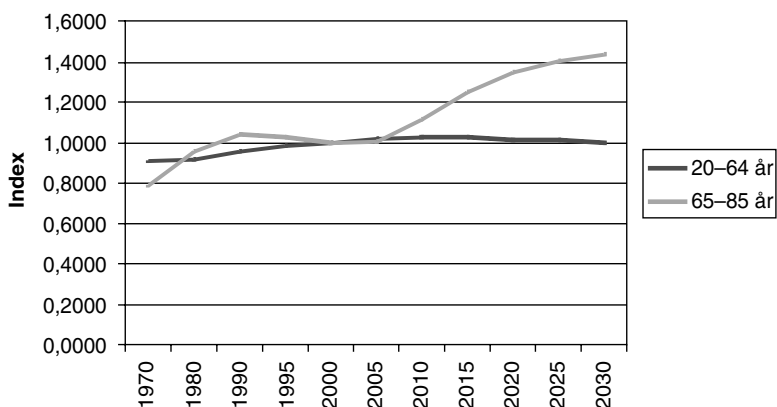
Slutsatsen är att vi har en ökande andel utan förvärvsarbete. I arbetskraften inräknas de arbetslösa, men vanligen inte de som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, studerande, eller latent arbetslösa (de som skulle ta ett arbete om det fanns något). Arbetskraftsreserven kan beräknas på olika sätt, men i princip är det den del av arbetskraften som inte är förvärvsarbetande, det vill säga de arbetslösa. Härtill kommer också sådana som inte ingår i arbetskraften, som latent arbetslösa och de som finns i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är inte alldeles enkelt att ange hur stor del av dem som är utanför arbetskraften som kan betraktas som en arbetskraftsreserv. Grupper som är utanför arbetskraften och som inte heller brukar anses ingå i arbetskraftsreserven är studerande, föräldralediga, långtidssjuka eller förtidspensionerade.

Arbetskraften uppgick år 2001 till cirka 4,4 miljoner, vilket var 77,9 procent av befolkningen mellan 16–64 år. Av dessa var drygt 4,2 miljoner sysselsatta och 193 000 arbetslösa. Dessutom var 112 000 personer i arbetsmarknadspolitiska program utanför arbetskraften, liksom uppskattningsvis 131 000 latent arbetssökande personer. I den sista gruppen var dock 54 000 heltidsstuderande. Eftersom studerande och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder finns med bland de latent arbetssökande, kan man inte addera hur som helst, men SCB (2001) uppskattade att arbetskraftsreserven, mätt som arbetslösa, latent arbetslösa och personer i åtgärder, i slutet av år 2000 uppgick till 350 000 personer, vilket motsvarar knappt 8 procent av arbetskraften.

### *Morgondagens anpassningar*

Den stora mängd människor som i dag är utanför arbetskraften av olika skäl är särdeles olycklig mot bakgrund av den demografiska utveckling som vi har framför oss. Andelen äldre blir allt fler, samtidigt som andelen i arbetsför ålder sjunker.

FIGUR 13. Demografisk utveckling – prognos.



Källa: SCB.

Befolkningen i arbetsför ålder förväntas enligt Långtidsutredningen 1999/2000 växa fram till år 2008 med ungefär 180 000 personer, för att därefter minska. En stor andel av de i arbetsför ålder är 55–64 år, vilket är en grupp som deltar i arbetskraften i mindre utsträckning och dessutom arbetar färre timmar. Det innebär att det förväntade antalet arbetade timmar enligt Långtidsutredningens prognoser beräknas sjunka redan under de närmsta åren.

### Ökad invandring

En anpassning är att i högre grad försöka ge invandrarna större tillträde till arbetsmarknaden. Allt fler röster höjs också för att vi måste satsa på en arbetskraftsinvandring. Vi kan och bör bli bättre på att ta tillvara utländsk arbetskraft. Näringsdepartementet (2000a) betonar den arbetskraftsreserv som finns och som bör tillvaratas bland personer med utländsk bakgrund. Nyanlända invandrare är överrepresenterade i arbetskraftsreserven. Näringsdepartementet (2000a) har beräknat att undersysselsättningen bland invandrare är ungefär 125 000 personer.



Personer som är födda utomlands har lägre arbetskraftsdeltagande, högre arbetslöshet och lägre sysselsättning än de som är födda i Sverige. Invandrarnas position har försvagats allt mer under de senaste 15–20 åren. Förloppet accelererade under 1990-talets lågkonjunktur, och även om utvecklingen på senare år har stabiliserats, så är sysselsättningsläget för invandrare fortfarande väsentligt sämre än för infödda (Ekberg, 1999). Utrikes födda som bott i Sverige i minst 20 år hade 40 procents högre risk att vara arbetslösa än de som är födda i Sverige, även sedan hänsyn är tagen till skillnader i utbildning, ålder, kön och ålder vid invandring. Resultaten skiljer sig mycket åt mellan invandrargrupper. De som är födda i Östeuropa, Afrika, Asien och Latinamerika har avsevärt högre arbetslöshet än de som är födda i andra länder (Näringsdepartementet, 2000c).

Arbetslöshet bland utrikes födda kan inte bara ses som ett utbildningsproblem. Individens utbildningsnivå kan inte förklara den högre arbetslösheten bland utrikes födda (Näringsdepartementet, 2000c). Här finns ett flertal hinder att övervinna för att kunna ge dessa personer möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Bemanningsföretag kan åtminstone i vissa fall utgöra en brygga in på arbetsmarknaden för invandrare (Näringsdepartementet, 2000b). Invandrare utgör en större andel av dem som arbetar i personaluthyrningsföretag, 14 procent, än av alla som är sysselsatta i ekonomin, 9 procent.

### *Fler äldre i arbetskraften*

En annan anpassning är att arbeta högre upp i åldrarna än i dag. Forskningen visar att det inte är något problem vad beträffar de äldres förmåga och kapacitet till arbete (Aronsson, Hallsten, Kilbom m fl, 1996).

Gruppen äldre är inte enhetlig. Variationen i kapacitet är i många fall större än bland yngre, men arbetsprestationerna i allmänhet är minst lika goda för äldre som för yngre. Försämringar i arbetsförmåga som kan kopplas till de biologiska funktionerna kan i många fall uppvägas av förbättrad erfarenhet. Det finns dock mycket stora skillnader mellan yrken vad gäller äldres förmåga att klara de fysiska krav som ställs.

Om intresset för lärande minskar med stigande ålder beror det ofta på traditioner och vanor än på förmåga. Satsningarna på de äldre är dock betydligt sämre än för de yngre. De får mindre tid för utbildning (Nelander & Lönnros, 2000; Arbetskyddsstyrelsen och SCB, 2000) och arbetsgivarna satsar mindre på de äldre till exempel beträffande friskvård (RFV, 2000).

Det finns motstånd från arbetsgivarna mot att anställa äldre. År 1998 var hela 40 procent av arbetsgivarna negativt eller mycket negativt inställda till att anställa arbetssökanden över 55 år. Endast 11 procent var positiva (RFV, 2000).

De äldre har också ett motstånd mot att arbeta. Drygt 40 procent anger att de planerar att lämna arbetslivet tidigare än vid 65 års ålder (RFV, 2000). Ytterligare 20 procent är osäkra. Könskillnaderna är små. Det är dock inte bara de äldre som vill sluta i förtid. Bland gruppen 35–40 år i samma undersökning, anger 40 procent att de vill sluta före 65 års ålder. De vanligaste orsakerna är att få mer tid för familj och fritid, tätt följt av hälsoskäl. På tredje plats kom fysiska arbetsförhållanden och på fjärde psykosociala förhållanden på arbetet. En slutsats (Näringsdepartementet, 2000) av dessa resultat är att det krävs mer individuellt anpassade lösningar för att äldre ska vilja vara kvar i arbetslivet. RFV (2001) betonar att psykosocial arbetsmiljö, arbetsförmåga och ekonomiska drivkrafter alla är viktiga faktorer bakom önskemålen att sluta arbeta i förtid, och att det krävs en rad åtgärder på alla dessa områden om fler individer ska vilja och orka fram till åtminstone 65-årsdagen.

### **Utbildning och kompetens**

Kompetens – förmåga att utnyttja sin kunskap och sina färdigheter – har kommit att bli allt mer efterfrågat på den svenska arbetsmarknaden. Det märks både på tillkomsten av nya arbetstillfällen och på de krav som ställs på arbetskraften. Utbildning och kompetens är färskvaror som behöver förnyas och vidareutvecklas. Det ställs höga krav i dag på att ha förmågan och intresse att lära under hela livet. Gamla arbeten försvinner och nya

kommer till. Individer kan också behöva förnya sin kompetens för att man önskar byta inriktning till ett nytt arbete, när det gamla av olika skäl inte passar längre.

Kompetensbegreppet är svårt att klart definiera. Ett vanligt mått är formell utbildning på arbetsmarknaden. Att ha en examen är inte bara nödvändigt för att klara av många arbetsuppgifter, utan kan också vara en förutsättning för att få ett jobb genom att den signalerar att man har klarat av en viss utbildning. Med mycket få undantag är arbetslösheten högre bland dem som har en låg formell utbildning.

Vid sidan av formell utbildning finns icke-formell utbildning och informellt lärande. I synnerhet den informella kompetensutvecklingen är svår att uppskatta, men den står förmodligen för en stor del av de flestas kunnande. Att fästa för stor vikt vid formell utbildning innebär en risk för att den kompetensutveckling som sker efter avslutad utbildning i och/eller utanför jobbet lämnas utanför värderingar av kompetens.<sup>4</sup> Det finns också skillnader i kvalitet på olika utbildningar, och olika individer tillgodogör sig en utbildning på olika sätt. Dessutom försvinner kunskap med tiden om den inte används. Detta kan vara än mer relevant för kunskap inhämtad genom en formell utbildning jämfört med vad som inhämtats under informell inläring.

Ett annat sätt att mäta arbetskraftens kompetens är att bestämma kvalifikationsnivån på de arbetsuppgifter som utförs på olika befintliga jobb. I Sverige sammanställer Statistiska centralbyrån, SCB, bland annat register som bygger på uppgifter om yrkesuppgifter.<sup>5</sup>

### ***Befolkningens utbildningsnivå och arbetskraftens kompetens***

I ett internationellt perspektiv har Sverige en hög kunskapsnivå och detta gäller såväl om man studerar utbildningsnivå, baskompetens eller jobbens

4 Informella inlärningsprocesser står för mycket mer tid än organiserade vuxenutbildningar. Enligt en kanadensisk studie kan förhållandet vara 1:15 (Rubenson, 2001).

5 Av detta härleds två indelningar: SSYK- och SEI-koder som anger svensk standard för yrkeskvalificering respektive socioekonomisk indelning.

kvalifikationsnivå. Detta till trots har nära nog 25 procent av invånarna mellan 16 och 65 år otillräckliga kunskaper och färdigheter för att på ett aktivt sätt förmå delta i kunskapssamhället (OECD, 2000).

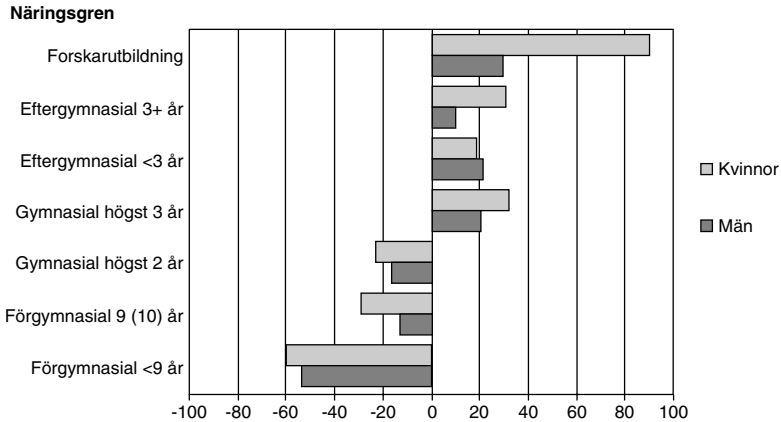
Teknikutvecklingen och handelsliberaliseringar är förklarande faktorer till den allt mer kunskapskrävande arbetsmarknaden. Länder behöver välutbildad arbetskraft inte enbart för att kunna skapa innovationer utan även för att kunna dra nytta av de innovationer som sker i andra länder. Till exempel står USA för en stor andel av den tekniska utvecklingen; 35 procent av världens forsknings- och utvecklingsresurser kommer därifrån. För att dessa innovationer ska komma övriga länder till del så krävs en hög utbildningsnivå i arbetskraften i de mottagande länderna.

Under 1990-talet har arbetsmarknaden inom näringslivet blivit mer kunskapskrävande. Enligt en förstudie, utförd av Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS (2002), är Sverige, vid en jämförelse med 13 andra OECD-länder, tillsammans med Schweiz och Nederländerna, de länder som har störst andel av de sysselsatta i yrken som normalt sett kräver en högskoleutbildning. I Sverige är denna andel 35 procent och definierar man ledningsarbete som högskoleyrke är den 40 procent. På de största arbetsställena (med mer än 500 anställda) är 40 procent högskoleutbildade och omkring 50 procent av jobben kräver där högskolekompetens. På de små arbetsplatserna ställs det krav på högskoleutbildning på ungefär 38 procent av tjänsterna. Andelen sysselsatta med yrken som kräver gymnasieutbildning är omkring 54 procent medan den som saknar eller har små krav på utbildning bara är 5 procent.

Det har under det senaste decenniet skett en förändring i utbildningsstrukturen. Mellan år 1990 och 1999 har antalet förvärvsarbete totalt sjunkit med omkring en halv miljon, men i gengäld har utbildningsnivån för dem som förvärvsarbetar höjts. Bland dem som förvärvsarbetade år 1990 hade 23 procent en eftergymnasial utbildning medan andelen var 28 procent år 1999. Andelen med gymnasial utbildning var tämligen konstant under 1990-talet; 48 respektive 50 procent. De som bara hade en förgymnasial utbildning minskade från 28 till 20 procent (SCB, 2001b).

Det är även intressant att notera att bland dem som inte förvärvsarbetar var utvecklingen densamma.

FIGUR 14. Förändring (procent) i antal förvärvsarbetande per utbildningsnivå mellan 1990 och 1999.



Källa: Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 1999, SCB, 2001.

Under det senaste decenniet har dimensioneringen till högskolan utökats väsentligt. Antalet nybörjare har ökat med nästan 50 procent och genom att utbildningar dessutom har förlängts så har hela utbildningsvolymen ökat med 80 procent sedan 1990 (Högskoleverket, 2001a). Läsåret 2000/2001 var antalet nybörjare vid högskolans grundutbildningar 72 100 och antalet examina som utfärdades var 39 700.

Övergångsfrekvensen<sup>6</sup> år 2000 var 38 procent, men den varierar kraftigt både regionalt och mellan kön och socioekonomiska grupper. Andelen kvinnor var betydligt större än män; knappt 43 procent respektive drygt 34 procent (Skolverket, 2001).

Alla har dock inte en god grundutbildning. Läsåret 2000/2001 var endast 89,2 procent av dem som lämnade grundskolan behöriga att fortsät-

<sup>6</sup> Andelen som efter avslutade gymnasiestudier påbörjat högskolestudier inom tre år.

ta till studier i gymnasieskolan, enligt Skolverket. Det innebär att drygt 11 000 elever går ut grundskolan utan godkända betyg i kärnämnen svenska, engelska och matematik. Det individuella programmet, som har kommit att bli en mellanstation mellan grund- och gymnasieskolan, är det tredje största programmet inom gymnasieskolan och hade 21 424 elever läsåret 2000/2001, vilket motsvarar 7 procent av eleverna. Endast 69 procent av eleverna lämnade gymnasieskolan våren år 2000 efter tre år med slutbetyg. Efter ett fjärde år hade andelen ökat till 76 procent, enligt Skolverket (2002).

Inom OECD-området har kvinnor svårare att få arbete än män om de saknar en formell utbildning och kvinnor tjänar generellt mindre än män trots att de har samma utbildningsnivå. I Sverige är kvinnor över lag mer utbildade än män. Utbildningsmönstret ser dock olika ut för de två könen. Kvinnor har ofta en kortare gymnasieutbildning eller någon form av högskoleutbildning, medan män har en större andel med enbart grundskoleutbildning eller längre gymnasieutbildning. I gruppen som har en längre högskoleutbildning är det dock betydligt vanligare att männen har en forskarutbildning. Nära tre fjärdedelar av de forskarutbildade i Sverige är män.

FIGUR 15. Befolkningen 2001 i åldern 25–64 år fördelad efter utbildningsnivå och kön.

Kön	Totalt (antal)	Uppgift saknas %	Förgymn. utb. %	Gymnasial utb. kortare än 3 år (%)	Gymnasial utb. 3 år (%)	Eftergymn. utb. kortare än 3 år (%)	Eftergymn. utb. 3 år eller längre (%)
Totalt	4 722 095	1	20	33	16	14	17
Män	2 395 354	1	22	32	17	13	16
Kvinnor	2 326 741	1	18	33	15	15	18

Källa: SCB, 2002c.

Enligt ITPS (2002), är kvinnor i större utsträckning än män adekvat utbildade, men de är samtidigt överutbildade i större utsträckning. Samma mönster gäller för invandrare och för yngre jämfört med äldre personer i

arbetskraften. Enligt ITPS är också nästan 35 procent av arbetskraften i näringslivet underutbildad. De flesta av dem som är underutbildade har en grundskoleutbildning, men ett jobb som egentligen kräver gymnasiekompetens. Omkring 56 procent av arbetstagarna har ett arbete som motsvarar deras utbildningsbakgrund och 9 procent är överutbildade. Sverige har därmed en internationellt sett hög andel underutbildade och en låg andel överutbildade personer. Det bör dock noteras att studien endast behandlar sysselsättningen i näringslivet.

Andra författare finner också en relativt stor andel underutbildade. Mellander och Savvidou (2001) finner i en undersökning att ungefär var femte sysselsatt i ekonomin skulle behöva uppgradera sin utbildning, vilket betyder att upp till 800 000 personer är i behov av mer utbildning. De betonar också betydelsen av att denna uppskattning bortser från det faktum att den pågående strukturomvandlingen på svensk arbetsmarknad medför en ström av arbetstillfällen från industrisektorn till tjänstesektorn. Inom tjänstesektorn rekryterar man framför allt personer med en hög utbildningsnivå.

### *Offentliga investeringar i utbildning*

I en internationell jämförelse är andelen resurser som används till utbildning hög i Sverige; 7,6 procent av Sveriges BNP användes 1999 till utbildning, vilket motsvarar drygt 151 miljarder kronor i löpande priser, enligt SCB (2002). Merparten av dessa resurser är offentliga medel. Det är bland annat ett resultat av att grund- och gymnasieskolan helt finansieras via skattsedeln och att en låg andel, endast 10 procent, av högskoleverksamheten i Sverige är finansierad av privata aktörer. Som jämförelse kan nämnas att i OECD-länderna är mer än 30 procent av den högre utbildningen privatfinansierad. Sverige är också det land inom OECD som anslår störst andel av sin utbildningsbudget till studiemedel i form av studielån och studiebidrag.

De totala kostnaderna fördelade sig år 1999 enligt följande: undervisning inom förskolan och förskoleklass kostade 11,5 miljarder kronor,

grundskolan 57 miljarder, gymnasieskolan 22 miljarder, vuxenutbildningen 7 miljarder och högskolan 34 miljarder kronor. Studiestödet uppgick till 15,5 miljarder kronor (SCB, 2002d).

Statens utgifter var dock 1999 drygt 6 miljarder kronor som gick till barnomsorg, skola och vuxenutbildning (dessa verksamheter finansieras främst av kommunerna), knappt 20 miljarder kronor gick till studiestödet, knappt 20 miljarder kronor till universitet och högskolor och 2,6 miljarder kronor till folktutbildningen, enligt SCB:s statistiska årsbok 2001.

Med andra ord används omkring 50 miljarder kronor till utbildning som tillkommer personer över 18 år (efter gymnasieskolan).

Ett stort antal individer genomgår olika typer av utbildning efter gymnasieskolan; ungefär 330 000 individer, eller 262 000 helårsstudenter, fanns på universitetens och högskolornas grundutbildningar och cirka 18 000 bedrev forskarutbildning läsåret 1999/2000. Det fanns drygt 200 000 personer i vuxenutbildningen, varav en betydande andel läste gymnasiekurser (budgetpropositionen för 2002). Andelen komvuxstuderande har fördubblats det senaste decenniet och många läser på komvux med sikte på att studera vidare på högskolan (SCB, 2002). Det finns även två andra typer av läroanstalter som traditionellt sett har spelat – och fortfarande spelar – en stor roll för vuxenutbildning och folkbildning, nämligen folkhögskolor och studieförbund. De kännetecknas av att de är tydligt institutionaliserade, men att de samtidigt har stor frihet och är väl rotade i det civila samhället.

Folkhögskolorna har som uppgift att höja utbildningsnivån och genomföra olika kulturverksamheter. Folkhögskolorna är inte bundna till centralt fastställda läroplaner, utan har stor frihet att själva besluta över sin inriktning både vad gäller innehåll och ideologi. För att få statligt stöd bör de dock prioritera verksamhet som riktar sig till socialt och kulturellt missgynnade personer. Personer med utländsk bakgrund, deltagare med funktionshinder och arbetslösa utgör särskilt viktiga målgrupper.

Folkhögskolorna hade 240 500 kursdeltagare under år 2000. Folkhög-



skolornas statsbidragsberättigade långa kurser om minst 15 dagar hade omkring 60 000 deltagare. Folkhögskolorna bedriver även uppdragsutbildningar och drygt 10 000 personer deltog i dessa under år 2000. Av dessa fanns på våren 2 100 och på hösten 1 700 deltagare på kurser inom det så kallade kunskapslyftet som folkhögskolorna bedriver på uppdrag av kommunerna.

Också studieförbunden engagerar en stor mängd människor. Det finns elva studieförbund i Sverige och de anordnade under år 2000 över 334 000 studiecirklar, med totalt över 2,8 miljoner deltagare. ABF är det absolut största studieförbundet med 830 000 deltagare i 97 000 studiecirklar. Studieförbunden anordnar även andra studiegrupper, kurser, seminarier med mera. Dessutom arrangerade studieförbunden över 210 000 kulturarrangemang år 2000 – föreläsningar, konserter, utställningar etcetera – som samlade nära 17 miljoner besökare.

### ***Personalutbildning på arbetsplatserna***

NUTEK (1997) visar att kompetensutveckling är den faktor som haft den största effekten på både lönsamhet och produktivitet, men en relativt hög andel av företagen satsar ändå inte på kompetensutveckling. NUTEK (2000b) har studerat andelen företag inom olika sektorer som bedriver kompetensutveckling för de anställda. Andelen företag som inte alls eller i mycket liten utsträckning bedriver någon form av kompetensutveckling är i genomsnitt 20 procent, och 25 procent om även företag med färre än fem anställda inkluderas. Resultaten kan tolkas som att det finns utrymme för att öka strategier för lärande i arbetet. Fortfarande saknar många företag individuella planer för kompetensutveckling för de anställda. Detta kan vara ett problem mot bakgrund av att NUTEK:s analyser visar att det finns ett positivt samband mellan lärande och låg personalomsättning och sjukfrånvaro.

Varje år används omkring 2,5 procent av den totala arbetstiden till personalutbildning och de resurser som används för detta motsvarar 2,7 procent av BNP; kostnaderna uppgick till 43 miljarder kronor 1997 (SCB,

1999).<sup>7</sup> Stat, kommuner och landsting står för omkring hälften av dessa kostnader.

Internationellt är det vanligt att de med hög utbildning i större utsträckning genomgår vidareutbildning än dem som har en låg utbildning. De högutbildade tenderar också att gå längre utbildningar. Yngre deltar oftare än äldre, medan det inte finns någon nämnvärd skillnad mellan könen. Dock tenderar män i större utsträckning få sin utbildning betald av arbetsgivaren (O'Connell, 1999).

Dessa förhållanden råder också i Sverige. Enligt statistisk från SCB ligger den totala utbildningsvolymen på drygt 20 miljoner utbildningsdagar per år. Heltidsanställda samt de med högre utbildning deltar i allmänhet mer i personalutbildning än andra grupper. Fast anställda får mer personalutbildning än tillfälligt anställda. LO-medlemmar genomgår mindre utbildning än TCO- och SACO-medlemmar.<sup>8</sup> Yngre personer med universitets- och högskoleutbildning genomgår i större utsträckning de långa utbildningarna.

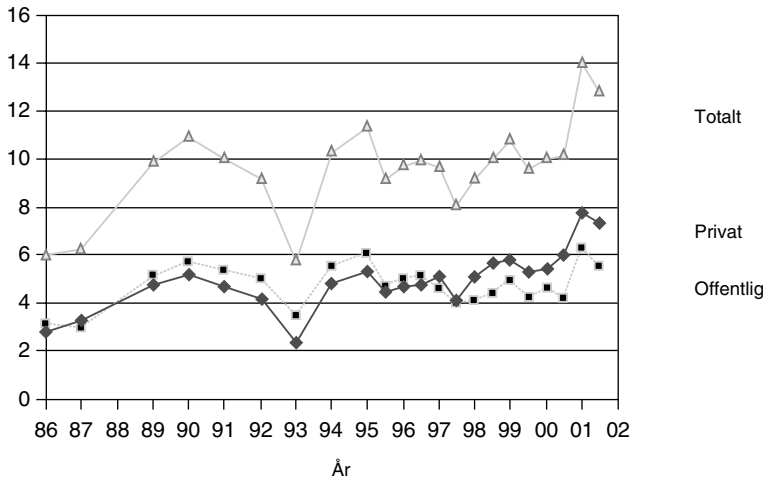
Vi har under senare år sett en ökad volym av personalutbildningen, men den genomsnittliga kurslängden har minskat. Fyra av tio av alla som förvärvsarbetar deltar varje halvår i någon form av personalutbildning, enligt SCB (1999). Det finns dock en spridning mellan olika sektorer. Nelander och Lönnros (2000) anger att anställda inom landstingen och staten genomgår relativt sett mer utbildning än de som är anställda i kommuner och privata företag.

Inom privat sektor är det framför allt personer anställda i medelstora och stora företag som får påkostade utbildningar, eftersom dessa företag ofta har resurserna att klara av personalutbildningar av stora grupper. Även rena kunskapsföretag har utbildningspengar som en del av löneförmånen. Det är däremot sämre ställt i småföretag och bland egenföretagare.

<sup>7</sup> Notera att denna statistik gäller till och med 1998.

<sup>8</sup> LO-medlemmar genomgår i genomsnitt 1,6 procent av sin totala arbetstid till personalutbildning. Andelen för TCO-medlemmar är 3,7 procent och 4,7 procent för SACO-medlemmar, enligt Nelander och Lönnros (2000). Under första halvåret 2000 hade en av tre LO-medlemmar deltagit i personalutbildning, medan sex av tio SACO-medlemmar gjort det.

FIGUR 16. Antal personalutbildningsdagar per halvår efter arbetsmarknadssektor 1986–2001. Miljoner dagar.



Källa: SCB, 2002a.

TABELL 5. Personalutbildning första halvåret 2001. Fördelning efter företagsstorlek.

FÖRETAGSSTORLEK, ANTALD ANSTÄLLDA	ÄNDEL PERSONALUTBILD- NINGSTID I FÖRHÅLLANDE TILL TOTAL ARBETSTID, TOTALT %	ÄNDEL SOM DELTAGIT I PERSONALUTBILD- NING, TOTALT %	GENOMSnittligt ANTAL UTBILDNINGSDAGAR FÖR DE SOM DELTAGIT I PER- SONALUTBILDNING, TOTALT ANTAL DAGAR
-9	1,4	25	5,7
10-49	2,2	36	5,6
50-99	3,1	35	8,3
100-249	3,4	43	7,2
250-499	2,9	49	5,5
500-999	5	52	8,9
1 000-	4,8	57	7,6
SAMTLIGA	3,5	45	7,2

Källa: SCB, 2001a.

Det är stor skillnad mellan olika branscher när det gäller vilka som får utbildning och hur mycket som satsas på varje anställd. De som arbetar inom utbildning och forskning, vård och omsorg samt finansiell verksamhet genomgår mer personalutbildning än de som arbetar inom byggverksamhet och jord-, skogsbruk och fiske, enligt SCB (1999).

### **Kompetenssparande**

Det finns i dag få modeller för kompetenssparande. Försäkringsbolaget Skandia är en pionjär i Sverige, kanske även i världen, och började 1998 sälja en kompetensförsäkring där arbetstagaren och arbetsgivaren sparar en del var. Arbetstagaren kan avstå ifrån en löneökning eller sänka sin inkomst för att skapa ett utrymme för sparandet, vilket i sin tur påverkar utbetalningar från socialförsäkringarna vid till exempel föräldraskap eller arbetslöshet. I Skandias modell används två försäkringskonton, vilket gör det enklare för dem att skilja på vem sparkapitalet tillhör, till exempel då arbetstagaren säger upp sig. Kompetensförsäkringen ska framför allt täcka inkomstbortfall och bygger på att arbetsgivaren betalar ut full lön under studietiden genom att ha tecknat ett avtal med försäkringsbolaget. Eftersom båda parter skjuter till kapital har också båda inflytande över hur pengarna ska användas. Studierna ska avse kompetensutveckling utöver sedvanlig befattningsutbildning. För att avgöra eventuella tvister har man skapat en partssammansatt nämnd.

Det har framförts kritik om att utvecklingen på marknaden har avstannat på grund av statens obeslutsamhet om sin roll på området (till exempel Hansson & Färm, 2002); kompetensförsäkringen har inte blivit någon försäljningssuccé och efter tre år finns 105 avtal på marknaden innehållande omkring 6 000 försäkringar. Skandia lanserar därför en ny produkt under våren 2002, Kompetensinvest, som ska ge företagen möjlighet att avsätta medel för framtida utbildningsbehov. Denna lösning innebär inte att pengarna följer individen.

Stockholms stad var den första kommunen i Sverige som införde utbildningskonton. 5 procent av stadens 55 000 anställda fick möjlighet att

pröva från år 2000. Den anställda får avsätta högst 5 procent per månad av sin bruttolön till kontot. Arbetsgivaren avsätter motsvarande del. De medel som ackumuleras får användas till utbildning under kortare eller längre perioder, dock längst i ett år. Stockholms stad har avsatt 25 miljoner kronor och i maj 2001 var 736 personer anslutna till modellen. Denna modell skiljer sig framför allt åt från Skandias genom att det är en kontomodell utan försäkringsinslag. Om den anställda slutar, avlider eller går i pension betalas den anställdas sparandel ut i form av lön och beskattas som sådan.

Den av regeringen tillsatta särskilda utredaren Lil Ljunggren Lönnberg lade i december 2000 fram sitt slutbetänkande om *Individuellt kompetenssparande – med start år 2002* (SOU 2000:119). Hon föreslår ett frivilligt, generellt system för individuellt kompetenssparande, IKS, som ska vara tillgängligt för alla och det uttalade målet är att alla i arbetskraften ska ha ett utvecklingskonto när systemet är fullt utbyggt. Den enskilda kan spara upp till ett halvt basbelopp per år på ett individuellt konto. Sparandet är avdragsgillt med upp till maximalt ett inkomstbasbelopp per år och beskattas när det tas ut. När behållningen på kontot överskrider tolv inkomstbasbelopp medges inga ytterligare avdrag för nya insättningar. Den enskilda bestämmer själv hur pengarna ska användas.

I förslaget från den särskilda utredaren markeras att kompetensutveckling är ett gemensamt ansvar för staten, arbetsgivarna och individen. Staten subventionerar det individuella kompetenssparandet genom en kompetenspremie i form av en skattereduktion om hon genomgår en godkänd kompetensutveckling, vilket med dagens avsättningar innebär maximalt 25 procent av ett inkomstbasbelopp (9 425 kronor år 2001) vid heltidsstudier under ett år. Kompetenspremien minskar i storlek om studietiden är kortare. Som en stimulans till låginkomsttagare föreslås även att personer som år 2000 var mellan 30 och 55 år och som hade en förvärvsinkomst på mellan 50 000 och 216 000 kronor ska få en grundplåt om 2 500 kronor insatt på sitt konto, förutsatt att de själva och/eller arbetsgivaren satt in lika mycket på kontot under tolv månader. Arbetsgivaren

ses som en viktig aktör och för att ge en morot till denna föreslås arbetsgivaravgiften sänkas med 10 procentenheter för de pengar som sätts in på ett utvecklingskonto.

Riksdagen har satt av 1,35 miljarder kronor i stadsbudgeten för år 2000 och 1,15 miljarder kronor årligen fr o m år 2001 för individuellt kompetenssparande. I utredningen görs bedömningen att den offentlig-finansiella belastningen kommer att vara 1,45 miljarder kronor årligen och föreslår således ett påslag om 0,3 miljarder kronor årligen. För närvarande finns 3,7 miljarder kronor öronmärkta för kompetensutveckling hos Riksgäldskontoret.

Regeringen lade i april 2002 fram en proposition där den anger riktlinjer för ett system för individuell kompetensutveckling (Prop 2001/2002:175). Regeringen föreslår att den enskilda ska ges möjligheter att göra skattemässigt avdragsgilla insättningar på maximalt 25 procent av ett inkomstbasbelopp per år på ett kompetenssparkonto. En stimulans för arbetsgivare att göra inbetalningar på en anställds konto föreslås också, i enlighet med IKS-utredningens förslag. Kompetenssparkontona ska förvaltas av en statlig myndighet och uttag ska beskattas som tjänsteinkomst. En kompetenspremie utbetalas i samband med att sparmedel tas ut för att användas i utbildningssyfte och premiens storlek är beroende av den kompetenshöjande aktivitetens längd. Premien är utformad som en skattereduktion och ska inte överstiga 25 procent av ett inkomstbasbelopp per kalenderår. Full kompetenspremie ska utgå vid ett års heltidsstudier och ska minska proportionellt vid färre antal utbildningsdagar. Minimigränsen är fem dagar. Oberoende av antalet utbildningsdagar bör dock ett fast belopp med 100 kronor utgå under förutsättning att minst 5 000 kronor tas ut från kontot. Det fasta beloppet bör utgå högst vart tredje år. Systemet avses träda i kraft den 1 juli 2003 och regeringen ska under hösten 2002 presentera förslag till lagstiftning.

### *Internationella erfarenheter*

Internationellt finns det några exempel på projekt som syftar till ett livslångt lärande. Inom ramen för Växtkraft mål 3 inom EU:s strukturfonder stimuleras kompetensutveckling genom att företag och offentliga förvaltningar får en ersättning som motsvarar 20 procent av bruttolönen för den tid som de anställda ägnar åt kompetenshöjande aktiviteter.

I Storbritannien infördes en modell för ett nytt spar- och finansierings-system, *Individual Learning Accounts* (ILA), under år 2000 för enskilda personers utbildning (Hansson & Färm, 2002). En miljon konton skapades till en början i ett pilotprojekt och i slutet av 2001 hade det bara i England upprättats 2,6 miljoner konton. Tanken var att en person som sparar 25 pund under ett år, skulle få ett engångsbelopp av staten på 150 pund för att betala sin utbildning. Motivet med ILA har varit att ersätta utlägg för kurser, litteratur och andra hjälpmedel och den brittiska regeringen förhandlade fram rabatter på kurser för dem som använder sina utbildnings- och utvecklingskonton. Reformen har dock visat sig svår att kontrollera, både rörande statens utgifter och missbruk av olika slag. Utbildningsföretagen har heller inte stått under tillräcklig kontroll, varför det har funnits utrymme för dem att anordna kurser av mycket låg kvalitet. Den brittiska regeringen beslöt därför i november 2001 att tills vidare stänga systemet. Det är i skrivande stund oklart när en fortsättning kan äga rum.

### ***Värderingar kring utbildning***

Det finns få offentliga undersökningar om vilka värderingar som styr valet av utbildning och kompetensutveckling under arbetslivet, men man kan möjligen dra några slutsatser av de kunskaper som finns kring val av universitetsstudier. Högskolestudenter är en heterogen grupp. Många har en rörlig bakgrund; de har läst vid flera högskolor, var tionde har studerat utomlands, hälften har arbetat under minst ett år, nästan var sjunde har redan en högskoleexamen (Högskoleverket, 2001b). Jämfört med många andra länder har Sverige många äldre studenter. Fler än hälften är

över 24 år och fler än var fjärde är över 29. Åldersspannet är också stort – de som studerar är mellan 16 och 80 år gamla.

Det finns många motiv till att läsa på högskolan och studenternas inställning till livslångt lärande är därför mångfasetterat. De allra flesta studerar både för att de vill ha ett bra arbete och för att de är intresserade och roade av sina valda ämnesområden. Färre än var tionde studerar ett visst ämne enbart för att få ett bra yrke. Sju av tio anser att utbildningen vidgar deras vyer. Drygt hälften uppger att de studerar på högskolan för att minska risken för att bli arbetslös. Med andra ord ser studenterna på sina studier som något som utvecklar dem både privat och professionellt.

De flesta, knappt tre fjärdedelar, ser sina studier som en del av en sammanhängande utbildning som till slut ger en examen, men det skiljer sig mellan olika åldersgrupper och de två könen. Äldre studenter tenderar att i mindre utsträckning läsa sammanhängande utbildningar. Ungefär var åttonde student uppger att de läser för att komplettera en tidigare sammanhängande utbildning. De som i störst utsträckning kompletteringsläser är över 40 år.

Yttre omständigheter leder till bland annat studieuppehåll och byte av utbildning. Det är inte alltid rationella val som baseras på fullständig information som faller avgörandet, utan det kan också vara en beslutsprocess, där omöjliga alternativ väljs bort. Antagningssystemet sätter en gräns för vilka utbildningar man har en möjlighet att gå och många studenter vittnar om att det är slumpen som avgör utbildningsvalet. Generellt kan dock sägas att för de allra flesta är det yttersta syftet med studierna att förbättra chanserna till ett gott liv, nu och i framtiden.

I Sverige är lönepremien för utbildning låg jämfört med andra länder, vilket med största sannolikhet påverkar attityden till utbildning. Inom OECD är premien bara lägre i Nya Zeeland. Genomsnittsinkomsten för en högskoleutbildad person mellan 34 och 44 år är mellan 30 och 40 procent högre än för den med enbart gymnasieutbildning (OECD, 1998). Tar man hänsyn till skatter är premien ännu lägre, men å andra sidan är högre



utbildning i Sverige avgiftsfri och kraftigt subventionerad genom studiemedelssystemet.

Lönepremien har förändrats under de senaste 35 åren. Mellan 1968 och 1981 föll premien för högre utbildning från 11,5 procent till 0,5 procent efter skatt. (Edin, Fredriksson & Holmlund, 1993). Under 1980-talet steg den dock och var 4,5 procent 1991 och den fortsatte att stiga under 1990-talet.

I ett rationellt perspektiv är ett system för kompetenssparande gynnsamt för livsinkomsten, men det kan vara ofördelaktigt för individen att kompetensspara sent under arbetslivet. Fölster och Gidehag (2000) har gjort beräkningar av livsinkomster med och utan utvecklingskonton. De finner att den disponibla inkomsten faller betydligt mindre vid heltidsstudier med ett system för kompetenssparande än utan, det vill säga dagens system. De drar också slutsatsen att det utifrån ett livsinkomstperspektiv är ofördelaktigt att kompetensspara under arbetslivet och sedan ta ut sparkapitalet som pension. Ju större utebliven potentiell löneökning på grund av en högre utbildningsnivå, desto större kan förlusten att bli.

Var femte högskolestuderande, det vill säga drygt 50 000 personer, försörjer sig i dag på förvärvsarbete under studietiden, trots att det finns studiemedel i form av lån och bidrag (Högskoleverket, 2001b). Det antyder att det hos många finns en beredskap att arbeta och studera, för att nå framtida mål i livet. Samtidigt kan föräldraskap utgöra ett viktigt hinder för vidare studier; studenter med barn måste ta hänsyn till andra än sig själva och är därför i stort behov av att planera såväl sin tid som ekonomi. Många har ett etablerat liv med till exempel huslån och bil och många är ekonomiskt beroende av sin partner under studietiden. Ett system för individuellt kompetenssparande skulle kunna vara dem till gagn. Mer än var tredje student som är förälder anser att studiestödet inte räcker, och mer än var åttonde att pengarna inte räcker alls. För studenter som inte har barn uppger bara 3 procent att pengarna inte räcker alls.

*Attityder till kompetenssparande*

Det är svårt att göra en prognos för hur många som är intresserade av att delta i ett kompetenssparande. Skälen för att kompetensspara är otaliga. En del som inte trivs på sin nuvarande anställning eller position i arbetslivet kan förväntas vara förutseende och spara på ett utvecklingskonto. Andra kommer att spara för att de anser sig ha råd och för att säkra framtidens tillfredsställelse. Vissa kommer att kompetensspara för att deras egna värderingar och bildningsideal är vägledande.

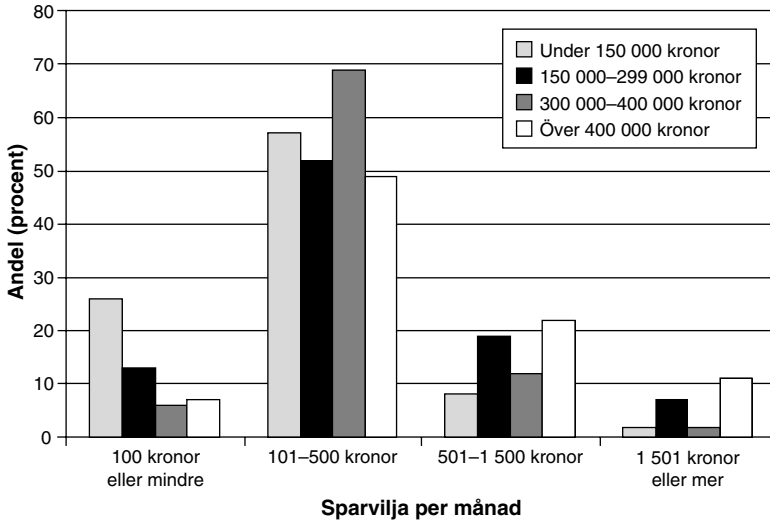
Den särskilda utredaren Ljunggren Lönnberg lät hösten 2000 opinionsinstitutet Gallup utföra en undersökning om svenska folkets intresse för individuella kompetenskonton (SOU 2000:119). Av de tillfrågade uppgav 56 procent att de skulle vara intresserade av att spara för att kunna skaffa sig den vidareutbildning som de själva ville ha. Var femte säger sig vara ointresserad. Yngre var mer positiva än äldre; 68 procent i gruppen 20–29 år sade sig vara mycket eller ganska intresserade. Kvinnor var mer intresserade än män; 60 respektive 52 procent svarade att de är mycket eller ganska intresserade. De som vill ta ledigt för att studera på heltid utgör 42 procent, medan 34 procent vill studera på deltid. En femtedel uppger att de vill studera på sin fritid.

Viktigt att notera är att det inte råder någon större skillnad i intresse mellan olika inkomst kategorier. Av dem med en hushållsinkomst på under 150 000 kronor svarade 53 procent att de är intresserade av att delta i ett individuellt kompetenssparande och motsvarande siffra för dem som tjänar över 400 000 kronor är 57 procent. Naturligtvis ökar den månatliga sparviljan med stigande hushållsinkomst, men det råder påfallande små skillnader.

De som inte är intresserade uppger att de inte är i behov av ytterligare kompetensutveckling (34 procent), är för gamla (14 procent), inte har råd (9 procent). 29 procent vill inte ange skäl.

Andra undersökningar stärker detta underlag. Enligt en undersökning, utförd av SIFO i oktober 1999 (Dahlgren, 1999), skulle 52 procent vilja ha ett utbildningskonto. En undersökning som Skop utfört på uppdrag av

FIGUR 17. Sparvilja för att spara vidareutbildning. Fördelning på hushållsinkomst.



Källa: SOU 2000:199, egna bearbetningar.

Reforminstitutet under mars 2001 visar att nära hälften, 48 procent, tror att ett subventionerat kompetenssparande skulle öka möjligheterna att byta yrke. Det är främst yngre (18-34 år) och låginkomsttagare som hyser denna uppfattning. Av de tillfrågade uppger 41 procent att de kan tänka sig att avsätta en del av sin månadslön till ett avdragsgillt kompetenssparande, med en övervikt bland höginkomsttagare.

Företagarnas riksorganisation lät hösten 2000 SIFO göra en intervjuundersökning med 600 småföretag med upp till 19 anställda, för att få en bild av hur stort de små företagens intresse är av att delta i ett individuellt kompetenssparande med sänkta arbetsgivaravgifter. Hälften av de tillfrågade uppgav att de inte ämnar avsätta några pengar för egen del eller för anställda i ett individuellt kompetenssparande, en femtedel angav att de avsåg spara mellan 100-500 kronor, en tiondel skulle avsätta mellan 500-1000 kronor och 6 procent uppgav att de skulle avsätta 1 000 kronor

eller mer. 14 procent uppgav att de var tveksamma/ej visste. Mer än hälften av dem som inte skulle avsätta pengar i individuellt kompetenssparande, uppgav som motiv att de hellre utbildar personalen själva eller att de inte får något inflytande över pengarnas användning i individuellt kompetenssparande.

I *Individuellt kompetenssparande* (SOU 2000:119) förutspås att 15 procent av arbetskraften skulle ha påbörjat ett kompetenssparande under år 2002 – om individuellt kompetenssparande hade sätts i år – och från och med 2015 när det föreslagna systemet stabiliserats antas drygt halva arbetskraften spara aktivt.

Mellander och Savvidou (2001) finner att individuellt kompetenssparande troligen kommer att öka omfattningen på den totala vidareutbildningen. Andelen företag som tror att individuellt kompetenssparande skulle kunna utgöra ett komplement till personalutbildningen är 70 procent, medan andelen som tror att individuellt kompetenssparande skulle kunna ersätta personalutbildningen endast är 40 procent. Hela 60 procent av de undersökta företagen uppger också att individuellt kompetenssparande inte ens delvis skulle kunna ersätta personalutbildningen. Dessutom svarar vart tredje företag att individuellt kompetenssparande kan utvidga vidareutbildningen till områden som i dag inte alls täcks in av personalutbildningen.

### ***Utbildnings betydelse för tillväxt***

Det finns en lång tradition av forskning och debatt kring vilka förklaringsvariabler som är viktigast för att ett land ska uppnå en god ekonomisk tillväxt. Under 1950- och 60-talen utvecklades den neoklassiska tillväxtmodellen där sparandet och kapitalbildningen pekades ut som viktiga faktorer för tillväxten på kort sikt. På lång sikt avgörs dock tillväxten av faktorer som bestäms utanför modellen, främst befolkningens mängden samt arbetskraftens tekniska färdigheter. Under 1980-talet kom teorin om endogen tillväxt att få genomslag och betoningen lades då på investeringar i bland annat humankapital för att långsiktigt uppnå högre tillväxt.

Det finns få frågor som är lika viktiga som vad som ger en hög ekonomisk tillväxt. Nationalekonomisk forskning på området är rik, men den har ännu inte levererat konkreta och oomtvistliga resultat som kan vara vägledande för politiker i olika läger. På senare år har institutionernas betydelse för ekonomisk tillväxt vunnit gehör, och investeringar i humankapital har varit en av de vanligaste satsningarna bland politiska beslutsfattare för att öka tillväxt, sysselsättning och social utveckling. Enligt mikroekonomisk och humankapitalteori bör investeringar i utbildning ge utdelning både för individen i form av högre lön och för samhället i form av ekonomisk tillväxt.

Det finns åtskilliga studier som undersöker utbildningens betydelse för tillväxt och standardresultatet är att ett ökat antal år av utbildning hos den arbetsföra befolkningen också ökar tillväxten.<sup>9</sup> Barro (1999) har funnit att en ettårig ökning av grundutbildningen och högre utbildning ger en tillväxtökning på 0,72 procent per år (allt annat lika). Av detta följer att ju mer som satsas på utbildning, desto mer ökar tillväxten. Enligt Barros beräkningar skulle till exempel USA ha 1,4 procent högre tillväxttakt än Sverige och Sverige skulle ha 1,1 procent högre tillväxttakt än Frankrike beroende på att amerikanen, svensken respektive fransmannen går i genomsnitt 6,2, 4,2 respektive 2,7 år i skolan efter grundskolan. Studier som har gjorts för att undersöka om takten för utbildningsökningar spelar roll för tillväxten har dock inte visat på några signifikanta samband mellan dessa storheter.

OECD (2001) bedömer också att länder som till exempel Grekland, Irland, Italien och Spanien kan tacka satsningar på utbildning för en halv procentenhet högre tillväxt under 1990-talet jämfört med föregående decennium. Effekten kan till och med vara ännu högre om icke-formell utbildning räknas in. I Sverige svarar, enligt OECD:s beräkningar, investeringarna i humankapital för i genomsnitt knappt en halv procentenhet

---

<sup>9</sup> Andrea Bassanini och Stefano Scarpetta vid OECD har fått resultat som visar ett positivt samband mellan ackumulering av humankapital i ett land och BNP-tillväxt per capita (2001).

högre tillväxt årligen under 1980- och 90-talen och de betyder mer än faktorer som handel och befolkningstillväxt.

Sverige hade en fantastisk ekonomisk tillväxt under 100 år, mellan 1870 och 1970, men under de senaste decennierna har takten fallit betydligt och vi har fallit ner till en sjuttonde placering på OECD:s internationella välståndlista (år 2000). Leamer och Lundborg (1997) har anfört att detta beror på att Sverige har haft en mindre ackumulering av humankapital efter 1970. Ett skäl till detta kan vara att vi, i en internationell jämförelse har en låg utbildningspremie, vilket kan verka hämmande för individens val av utbildning.

Sammanfattningsvis finns det alltså empiri som stödjer teorin om att länder med en välutbildad arbetskraft, *ceteris paribus*, får ett större välstånd. Bevisen för att länder som satsar på utbildning får en större tillväxt är dock mindre robusta, men Krueger och Lindahl (1998) anför att skillnader i humankapital över tiden mäts mindre precist än skillnaden mellan olika länders utbildningsnivå och att detta kan vara en förklaring till otydliga resultat. Det är inte heller enbart de kvantitativa satsningarna som spelar roll, även utbildningens kvalitet har en positiv effekt för tillväxten (Barro 1999). Också Storesletten och Zilibotti (2000) argumenterar för att utbildningarnas kvalitet har betydelse för utfallet. De menar att lärare har en viktig betydelse för utbildningsväsendets kvalitet, och att dessa bör ha högre status och lön för att attrahera begåvade och hängivna personer till professionen.

### **Arbetskraftens rörlighet**

Rörligheten i arbetskraften och arbetsmarknadens anpassningsförmåga vid strukturella förändringar var centrala frågor när den svenska arbetsmarknadspolitiken utformades. Det har varit ett etablerat synsätt att tillväxt och sysselsättning främjas av rörlighet och att åtgärder som stimulerar denna är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken.

Förutom att rörlighet är viktigt ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv som en förutsättning för en gynnsam strukturomvandling, så är den också viktig ur ett arbetsmiljöperspektiv, vilket indirekt påverkar förutsättningarna

för tillväxt och välfärd, men framför allt har en direkt inverkan på individens välmående.

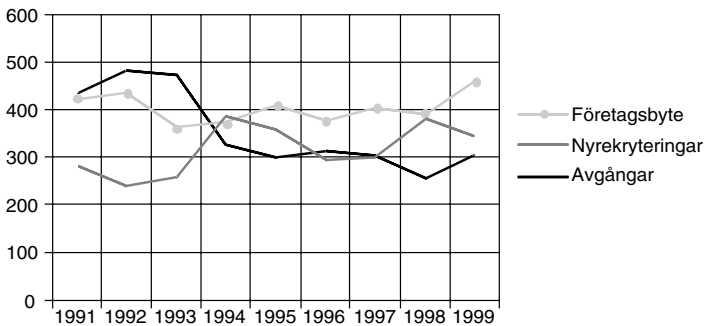
En mängd åtgärder under politikens framväxt har presenterats med rörlighet som ett syfte, bland annat utbyggd förmedlingsverksamhet, utbildning, yrkesvägledning, flyttningsbidrag och inlösen av egna hem. Inslag i Rhen–Meidner-modellen som solidarisk lönepolitik och centrala löneförhandlingar var också redskap för att uppnå rörlighet och strukturomvandling.

Under de senaste decennierna då fokus har förskjutits från rörlighet mot andra välfärdspolitiska mål, riskerar individerna på arbetsmarknaden också att förlora en del av det välstånd som bygger på att utvecklas på arbetsmarknaden och vara rustad för förändring.

### Rörligheten varierar

Totalt sett bytte, började eller slutade över en miljon personer sitt arbete under 1999 (SCB, 2001e). Benägenheten att byta jobb följer i mångt och mycket konjunkturen. Antalet personer som bytte arbetsgivare under 1990-talet var lägst 1993<sup>10</sup>, men nivån har ändå varit relativt konstant under decenniet och legat på omkring 400 000 personer.

FIGUR 18. Rörlighet på arbetsmarknaden (1000-tal personer) 1991–1999.

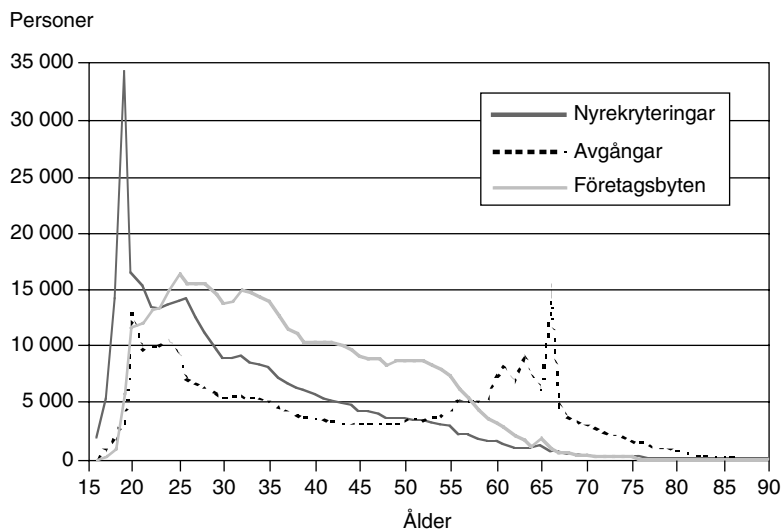


Källa: SCB, 2001e.

<sup>10</sup> 363 000 företagsbyten skedde 1993.

Ålder är en viktig betydelse för hur ofta man byter arbete. Yngre byter jobb oftare än äldre – över hälften av företagsbytena genomförs av förvärvsarbetande som är 35 år eller yngre, samtidigt som denna åldersgrupp bara utgör en dryg tredjedel (35 procent) av det totala antalet förvärvsarbetande. Antalet företagsbyten faller relativt konstant med åldern.

FIGUR 19. Rörlighet på arbetsmarknaden 1999 efter ålder.

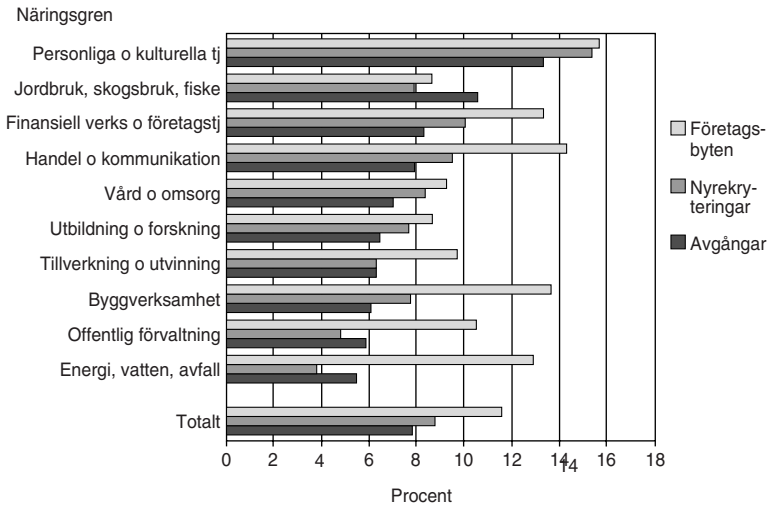


Källa: SCB, 2001e.

Arbetskraftsrörlighet kan indelas i bransch, yrke och geografi. Empirisk forskning och utredningar inom detta område berör huvudsakligen geografisk rörlighet. Det är brist på studier som analyserar yrkesmässig rörlighet, vilket troligen beror på att det har saknats ett officiellt yrkesregister i Sverige. Ett dylikt register är dock under uppbyggnad hos SCB. Rörligheten skiljer sig åt inom olika branscher. Även orsakerna till rörlighet varierar kraftigt.



FIGUR 20. Rörlighet på arbetsmarknaden 1999 (procent) efter näringsgren.



Källa: SCB, 2001e.

Byte av företag varierar regionalt. Det är allra vanligast att byta företag i delar av Västra Götaland och storstadsregionerna. Munkfors, Hagfors, Emmaboda och Hofors hörde till de lokala arbetsmarknader där byte av företag var allra minst vanligt. Dessa är orter av brukskaraktär med en stor dominerande arbetsgivare, och har dessutom en lokal arbetsmarknad som bara består av en enda kommun.

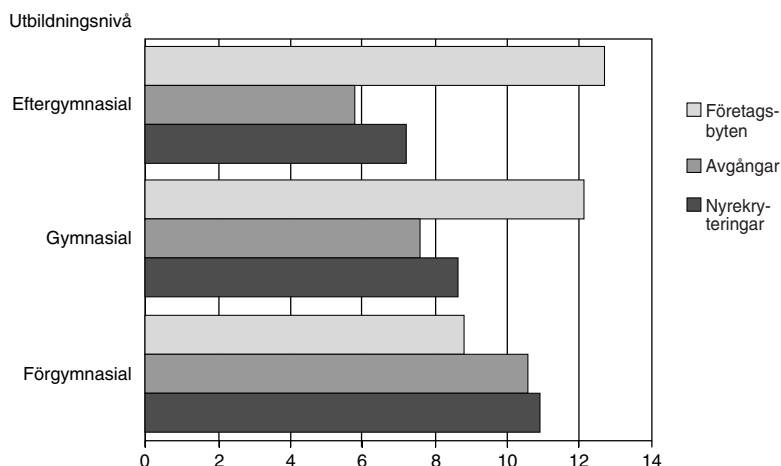
### Utbildning och rörlighet

Personer med eftergymnasial utbildning är betydligt nöjdare med sitt yrke och sin arbetsplats jämfört med dem med lägre utbildningsnivå. Detta gäller såväl fast som tidsbegränsat anställda. De med lägst utbildning har den mest negativa anställningssituationen.

Byten av arbetsgivare är mer vanliga hos högutbildade än hos lågutbildade, men skillnaden är inte betydande. Av de förvärvsarbetande med eftergymnasial utbildning bytte 13 procent jobb under år 1999, mot 12

procent av de högst gymnasialt utbildade och bara 9 procent hos dem med enbart förgymnasial utbildning. En kanske viktigare skillnad är att de med låg utbildning oftare går ut och in på arbetsmarknaden, det vill säga förvärvsarbetar ett år men inte ett annat.

FIGUR 21. Arbetsmarknadsrörlighet (procent) per utbildningsnivå 1999.



Källa: SCB, 2001e.

### Rörligheten har gått ner

I en studie från NUTEK (2000a) mäts geografisk och branschmässig rörlighet. Enligt denna studie har rörligheten på arbetsmarknaden gått ner. Man mäter rörligheten både geografiskt och mellan branscher under tre tidsperioder; 1987–90, 1990–93 och 1993–96. Resultaten visar att den minskade rörligheten är en långsiktig trend som synes verka oberoende av konjunktur.

Olika indikatorer från studier av arbetskraftens rörlighet visar en minskad rörlighet från mitten på 1960-talet till början av 1980-talet. Detta gäller både för arbetsgivarbyten och geografisk rörlighet, och liknande resultat gäller för flera europeiska länder. För Sveriges del uppvägdes dock

denna nedgång i byten mellan arbetsgivare och regioner av att man i högre grad bytte arbete inom sitt företag. Under högkonjunkturen i slutet på 1980-talet steg rörligheten igen, för att återigen falla under 1990-talets lågkonjunktur.

NUTEK hävdar att det trots de konjunkturella variationerna i rörlighet finns en nedåtgående trend i rörlighet på arbetsmarknaden. Denna nedgång kan förklaras med till exempel arbetskraftens ålder, där äldre personer tenderar att vara mindre rörliga än yngre. Andra faktorer som minskar rörligheten är huruvida man är gift eller sambo, samt om man har barn. NUTEK finner också att sysselsatta som har en låg inkomst i förhållande till den förväntade, har en hög rörlighet mellan branscher. Vidare är rörligheten högre för dem som är sysselsatta inom tjänstebranscher än för dem som är sysselsatta inom industrin, och den är också högre för dem med hög utbildning än för de lågutbildade.

De arbetslösas rörlighet studeras också av NUTEK. Även för de arbetslösa gäller att yngre är mer rörliga än äldre. Dessutom är arbetslösa kvinnor geografiskt rörligare än arbetslösa män, och invandrare flyttar i större utsträckning än svenskfödda. Vidare syns en markant skillnad mellan dem som mottagit A-kassa jämfört med dem som endast fått KAS, där de sistnämnda är rörligast.

Institutionella faktorer som också kan ha betydelse för rörligheten på arbetsmarknaden är lönestrukturen, skattesystemet, arbetsmarknadspolitiken och bostadspolitiken. En sammanpressad lönestruktur och ett progressivt skattesystem innebär att individernas ökning av inkomsten netto genom att flytta minskar. Arbetsmarknadspolitiken kan påverka positivt genom platsförmedling, flyttbidrag och starthjälp, men kan också genom andra redskap som till exempel arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsutbildning och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder resultera i inlåsning både geografiskt och yrkesmässigt. Även bostadspolitiken kan ge inlåsningseffekter, i de fall då attraktiva regioner har brist på bostäder och höga bostadskostnader.

NUTEK anger också att den minskade rörligheten kan bero på att

arbetskraften blir allt mer specialiserad och att kunskapsnivån ökat. Detta gör arbetskraften mindre substituerbar jämfört med om den vore mer homogen. En rörlig arbetsmarknad i dag kräver väl fungerande matchningsprocesser där olika kompetenser och behov effektivt kan matchas mot varandra. Utbud och efterfrågan på arbetskraft måste mötas. För detta krävs institutionella förhållanden som främjar att arbetstagare och arbetsgivare finner varandra.

### *Stora flyttlass utanför arbetsmarknaden*

Samtidigt som NUTEK påvisar en nedåtgående trend i rörlighet på den svenska arbetsmarknaden, så konstaterar AMS (1999) i en enkätundersökning att den geografiska rörligheten är hög. De geografiska flyttlassen är till största delen inte direkt arbetsmarknadsrelaterade. Ungefär en tredjedel flyttar för att studera och lika många för att bo nära släkt och vänner.

Bland dem som flyttat av arbetsmarknadsskäl finns cirka 13 procent som har flyttat för att de har svårt att få jobb på hemorten, och ytterligare 20 procent som är nyutbildade eller med en relativt stark ställning, och som inte flyttat av tvång utan för att på olika sätt få det bättre. De flesta som flyttat är nöjda. De upplever att de har fått bättre lön och arbetsvillkor. Dock skiljer både flyttmotiv och vad flytten har lett till mellan olika typer av flyttare.

Bland dem som flyttat av familjeskäl är kvinnorna i majoritet. Här finns till exempel flickvänner till nyutbildade, men också äldre som flyttar efter till exempel förtidspension. Här är situationen på arbetsmarknaden inte lika god som för de som flyttade av arbetsmarknadsskäl. Flertalet i dessa grupper får vidkännas försämrade arbetsvillkor, arbetslöshet eller definitivt utträde från arbetsmarknaden. De som klarar sig bäst är de nyutbildades medflyttare.

## Arbetskraftens hälsa i en ny tid

Den stora ökningen av arbetsrelaterad ohälsa har många orsaker och kräver åtgärder inom flera olika områden. Magra organisationer, en åldrande arbetskraft, bristande ledarskap samt omvärldsfaktorer som avreglering, snabb teknikutveckling och besparingskrav inom offentlig sektor är faktorer som enskilt och i samspel med varandra har bidragit till den ökande ohälsan.

Kostnaderna för sjukfrånvaron har ökat dramatiskt sedan 1997 och statens utgifter för sjukpenningen uppgår i dag till omkring 40 miljarder kronor. För förtidspension/sjukbidrag tillkommer ytterligare kostnader på omkring 45 miljarder kronor. Riksförsäkringsverket (2002a) räknar med att försäkringskostnaderna kommer att fortsätta att öka och i sitt budgetunderlag för år 2002 prognostiserar verket att sjukpenningen, sjukersättningen samt aktivitetsersättningen kommer att uppgå till 110 miljarder kronor 2005.

I april 2002 fick 353 000 personer ersättning från sjukförsäkringen i form av sjukpenning eller rehabiliteringsersättning, enligt Riksförsäkringsverket (2002b). Det var 38 500 personer fler än i april 2001. Det är de långa sjukskrivningarna som har ökat mest (mer än 365 dagar) och uppgår i dag till 117 000 personer. Det är 20 000 fler än i februari 2001. Det är övervägande kvinnor som är sjukskrivna.

Det finns en samvariation mellan sjukskrivningarna och arbetslöshets-talen; arbetslöshetstalen har sjunkit sedan 1997. Detta antyder att det finns andra skäl än rena hälsoförändringar som påverkar sjukfrånvarons svängningar. Förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen kan i detta sammanhang vara viktigt då ersättningen är högre i den senare (Larsson, 2002).

En annan orsak som rönt stor uppmärksamhet i debatten om den höga sjukfrånvaron är utbrändhet, eftersom detta tillstånd har ett starkt samband med stressrelaterad långtidssjukskrivning. Hellsten, Bellaagh & Gustafsson (2002) har funnit i en studie att 7,1 procent av populationen och 5,7 procent av de förvärvsarbetande visar tecken på utbrändhet.

Kvinnor, särskilt i högre tjänstemannayrken, var överrepresenterade i denna kategori liksom ensamstående personer, utlandsfödda och helårs-sjukskrivna. Personer utanför arbetsmarknaden, till exempel arbetslösa, var i större utsträckning utbrända än förvärvsarbetande. Statligt anställda är i högre utsträckning utbrända, och lärare var den yrkesgrupp med högst prevalens. De lokala arbetsplatsförhållandena tycks vara viktiga. Även hemförhållanden verkar bidra till att förklara utbrändhet bland förvärvsarbetande, men det är sällan den enda bidragande faktorn.

De samhällsekonomiska kostnaderna för ohälsan i arbetslivet är stora. Enligt Näringsdepartementets beräkningar (Näringsdepartementet, 2001) är den totala kostnaden för den arbetsrelaterade stressen ungefär 8 miljarder kronor per år. Lägger man dessutom till kostnaden för stressrelaterad förtidspensionering så tillkommer enligt beräkningarna 21 miljarder kronor per år.

Idéhistoriken Karin Johannisson (2002) har studerat sambandet mellan ohälsa och samhällsförändringarna. Enligt henne byggde socialdemokraterna folkhemsmodellen på stabilitet, trygghet och kollektiv framtidstro. Dessa värderingar och förmedlade ideal passar sämre in i dagens samhälle. Under 1990-talet naggades denna välfärdsmodell i kanterna och ersattes av större inslag av marknad. Det innebar ökade krav på individernas flexibilitet och förmåga att hantera förändringar.

På Institutionen för klinisk neurovetenskap på Karolinska institutet bedrivs ett forskningsprojekt, där man undersöker dem som varit sjukskrivna mer än tre månader för depression, ångest, stress eller utbrändhet. För ungefär hälften av de sjukskrivna var arbete den enda utlösande orsaken, för drygt en tredjedel var kombinationen arbete-familj utlösande, medan rena familjeskäl endast omfattade 11 procent. De sjukskrivna beskrivs som resursstarka och ambitiösa människor med ett långt och framgångsrikt yrkesliv bakom sig och med stora prestationskrav. Det var ofta en serie av omorganisationer kombinerade med nedskärningar och hög arbetsbelastning som ledde till sammanbrottet.

Omvärldens förändringskrav på organisationer och individen, och

dessas effekter på arbetsmiljö och hälsa är dock generellt sett otillräckligt belysta i forskningen, enligt Näringsdepartementets arbetsmiljöstudie (2001). Okunskapen är stor om de sociala, psykologiska och hälsomässiga effekterna av förändringarnas krav på individerna.

### ***Rörlighet i arbetslivet – vad är möjligt?***

Flexibilitet kan generellt definieras som att hantera nya situationer och uppgifter. Den kan vara av olika slag och handla om flexibilitet i tid och rum, kompetensmässigt, eller antalsmässigt. Utmaningen är att förena organisationens intresse av hög omställningsförmåga och de anställdas behov av anställningstrygghet och lagom arbetsbelastning, men också eget behov av såväl flexibilitet i vardagen som lärande och utveckling.

Ökningen av antalet tidsbegränsade anställningar är ett uttryck för organisationers och företags ökade behov av flexibilitet. Visstidsanställningarna ökade från 10 till 16 procent under 1990-talet.

I undersökningar från olika länder ges den fasta anställningen en mycket hög prioritet. Den allmänna uppfattningen att ungdomar föredrar projektanställningar har i undersökningar också visat sig vara felaktig (Statens ungdomsstyrelse, 1998). För vissa grupper, till exempel kvinnor, säsonganställda och personer med låg utbildning, är det stor risk att den tidsbegränsade anställningen varvas med perioder av arbetslöshet (Håkansson, 2001). För organisationer och företag ger inte heller denna åtgärd för flexibilitet enbart önskvärda effekter. En högre användning av tillfälligt anställda har en negativ inverkan på produktiviteten (NUTEK, 2000b), därför att kunskapsutvecklingen i regel försummas.

Arbetstidsflexibilitet är en strategi som vunnit terräng för att anpassa företag och förvaltning till en oförutsägbar omvärld och konkurrensutsatt marknad. Ett traditionellt sätt att åstadkomma arbetstidsflexibilitet är övertid. Flera studier visar att det vid sidan av den registrerade overtiden finns omfattande obetalt overtidsarbete. Det saknas dock i stor utsträckning forskning om effekterna av detta overtidsarbete. Det finns däremot forskning som visar att individuellt anpassad arbetstid minskar den totala

stressen och motverkar långtidssjukskrivningar och utslagning, förutsatt att det finns en medvetenhet om den så viktiga återhämtningen (Åkerstedt m fl, 2000).

Flexibilitet i tid och rum möjliggörs genom utvecklingen av informationsteknologin. Sverige är mycket datorintensivt, både i termer av storleken på IT-sektorn, användning av Internet och frekvensen av datorer i arbetslivet och hemmet. I september 2000 hade 76 procent av befolkningen i åldrarna 16–64 år tillgång till dator i hemmet och 65 procent hade tillgång till Internet (SIKA, 2001). Även äldre har en hög datoranvändning och nästan 60 procent mellan 55 och 64 år hade tillgång till dator. Det finns liten skillnad mellan könen. Den nya informationsteknologins utbredning möjliggör förläggning av arbete till andra platser jämfört med tidigare, både i individuella och kollektiva former. Distansarbetet har inte ökat i den omfattning som man trodde, men det öppnar för individuella anpassningar av arbetet och kan därigenom ändå vara viktigt för individen.

En viktig typ av flexibilitet är kompetensflexibilitet som innebär att individens och organisationens behov kan mötas utan motstridiga intressen. Den kan definieras som att en arbetstagare har en bred kompetens och kan klara många olika typer av arbetsuppgifter. Kompetens kan breddas och/eller fördjupas på arbetsplatsen genom att arbetsuppgifterna utvidgas till fler likartade uppgifter av samma slag eller att de berikas med andra uppgifter av annat slag. Detta har vanligen fördelar för individen och för organisationen, såvida det inte upplevs som alltför splittrande eller krävande.

### ***Bristande rörlighet kan ge bristande hälsa***

I dag är en stor andel av arbetskraften inlåst i arbeten de inte önskar. I mitten på 1990-talet angav drygt 25 procent att de inte var i sitt önskade yrke (Aronsson & Göransson, 1997). Denna grupp var oftare sjuka, trötta och nedstämda. I en senare studie (Aronsson, Dallner & Gustafsson, 2000) framkommer att 36 procent av de fast anställda och 62 procent av



de visstidsanställda upplever att de är i en felaktig anställning. Av de 36 procent av de fast anställda som är i någon form av inlåsning kan 9 procent kategoriseras som arbetsplatsinlåsta och 7 procent som yrkesinlåsta medan 20 procent kan klassificeras som dubbelinlåsta. Av dem av de tillfälligt anställda som är i en negativ anställningssituation ansåg hela 40 procent att de var både på fel arbetsplats och i fel yrke. Dubbelinlåsta har genomgående den högsta besvärshänsynen och arbetsplats- och yrkesinlåsta har högre besvärshänsyn än personer i rätt yrke och på rätt arbetsplats. Dubbelinlåsta uppger också att de har betydligt mindre utvecklings- och lärandemöjligheter.

Något över hälften av dem som inte arbetar inom sitt önskade yrke vet vilket deras önskade yrke är. Av dessa saknade dock 60 procent av de fast anställda och 71 procent av de tillfälligt anställda den nödvändiga utbildningen. Äldre personer har i mycket högre utsträckning än yngre en anställning i önskat yrke och på önskad arbetsplats. I gruppen med en eftergymnasial utbildning som är mer än tre år är det betydligt vanligt att man uppfattar att man är i såväl rätt yrke som på rätt arbetsplats (Aronsson, Dallner & Gustafsson, 2000). Andelen som tycker att de "hamnat fel" är betydligt högre i LO-grupperna och bland lågutbildade än bland högutbildade. Det finns också stora skillnader mellan yrkesområden, men inga betydande könsskillnader. Därmed finns det med stor sannolikhet potential att nå en bättre hälsa i arbetslivet genom insatser för att förbättra förutsättningarna för matchning och att lära nya saker.

Även andra studier (SOU 2000:78) har uppmärksammat sambandet mellan rörlighet och hälsa och anger att 40 procent av ett representativt urval har övervägt att byta arbetsuppgifter på grund av hälsoskäl.



# REFLEKTIONER KRING DAGENS ARBETSMARKNAD

De reformer vi föreslår i denna utredning syftar i hög grad till att förbättra möjligheterna till rörlighet på arbetsmarknaden. Att vara så rörlig att förändringarna i samhället i högre grad är en möjlighet än ett hot, är på sikt den enda reella tryggheten för individen på arbetsmarknaden.

Rörlighet kan vara en viktig källa till individers utveckling och välbefinnande. Då menas inte en rörlighet som är så hög att lärandet och produktivitetens utvecklingen blir lidande, utan en rörlighet som innebär att individer inte blir inlåsta där de inte passar eller trivs. En ökad rörlighet kan komma att innebära en strukturomvandling där människor i högre grad väljer bort oattraktiva yrken och arbeten, för att de får större möjligheter till andra alternativ. Denna utveckling är särskilt trolig i en framtida situation med arbetskraftsbrist. Det borde inverka gynnsamt på arbetsmiljön, då vissa yrken och arbeten tvingas till anpassningar enligt olika gruppers önskemål. Möjligen kan det också komma att kräva nytankande från arbetsmarknadens aktörer. Förutom att en ökad rörlighet kan ge individen ett rikare yrkesliv genom nya utvecklingsmöjligheter kan det också, genom att öka möjligheter till att välja bort oattraktiva arbeten, ge möjligheter till ett bättre arbetsliv även för andra delar av kollektivet.

En rörlig arbetskraft är också en förutsättning för att samhället ska kun-

na utvecklas. Utveckling och förändring går hand i hand. När samhället utvecklas är det för att människor har skapat och utnyttjat nya möjligheter. Det innebär att människor har rört sig vidare och med sin och andras kreativitet skapat nya lösningar och nya förutsättningar för morgondagens samhälle och välbefinnande. Rörlighet kan gälla byte av bostadsort, arbetsplats, yrke, position eller arbetsgivare.

Rörligheten baseras på både efterfrågan och utbudet på arbetsmarknaden. Rörligheten utgör en viktig länk för att företagen ska få den kompetens som behövs, men det är också en förutsättning för att människor ska kunna byta arbete och utvecklas vidare när de känner behov av det. En rörlig arbetskraft är således en viktig länk för både strukturomvandling och arbetskraftens utveckling.

Vi har i dag en betydande geografisk rörlighet som till en stor del inte är relaterad till arbetsmarknaden. Det är en relativt stor andel personer som flyttar som befinner sig utanför arbetskraften, som till exempel studerande, äldre eller förtidspensionerade. Arbetskraftens ålderssammansättning är en förklarande faktor till den minskade rörligheten på arbetsmarknaden. Trots omfattande flyttströmmar kvarstår således problemet med en bristande rörlighet både yrkesmässigt, geografiskt och mellan arbetsplatser.

Vi har flera indikatorer på att rörligheten på arbetsmarknaden i dag är för liten. Flaskhalsar som existerar parallellt med arbetslöshet är en. Det stora antalet människor som uppger att de är i fel yrke och alla de som anser att de inte trivs på arbetet är en annan. De kraftigt ökade sjuktalen under senare år och det stora antalet människor som av olika skäl befinner sig utanför arbetslivet, kan också vara en förklarande faktor, i den mån den återspeglar att människor inte har bytt arbete i tid, innan förslitningar tagit överhanden eller lusten och förmågan totalt brutits ner.

En arbetsmarknad med bristande rörlighet gör att människor blir kvar för länge på sina jobb. Dagens arbetsmarknad präglas av att för många människor är på arbeten de inte önskar, med bristande arbetslust och ökad ohälsa som följd. Antalet dagar med sjukskrivning eller förtidspen-

sion, det så kallade ohälsotalet, var i stort sett oförändrat under 1990-talet, men har ökat markant sedan 1997.

Vi är väl medvetna om att arbetsbyten inte är allena saliggörande för att behålla hälsan och arbetslusten, och dessutom är alternativen ibland begränsade, men i vissa fall kan det vara nog så viktigt. Vi är också väl medvetna om att många faktiskt inte vill byta arbete, och kanske inte ens fastän de inte trivs. Förändring är inte bara stimulerande, det kan också vara mödosamt. Våra reformförslag syftar till att göra det lite mindre mödosamt att byta arbete, och vi har förhoppningen att de ska bidra till att attityderna över tiden går i riktning mot mer förändringsvilja.

Det går dock inte att undvika att utveckling också kräver kraft och energi. Även om samhällsekonomin totalt sett utvecklas kontinuerligt, är det inte vår intention att propagera för att varje enskild individs yrkesliv behöver vara i ständig förändring. Stabilitet, kontinuitet och tid att skörda följer naturligt på tillväxt och förnyelse. Vi anser dock att beredskapen för förändring bör kunna vara högre, och att de arbetsmarknadspolitiska institutionerna har en roll för att höja denna. Vi tror också att individer som är väl rustade för förändring, i högre grad själva söker förnyelse och utveckling, än individer som har mindre förutsättningar och lite stöd för att se nya möjligheter när behovet av förändring tränger sig på.

Vi behöver i allra högsta grad varje individ i arbetskraften. Den utveckling vi har haft under det senaste decenniet där allt fler står utanför arbetslivet rimmar illa med den samhällsutveckling vi har framför oss. Den demografiska utveckling och det motstånd mot att anställa äldre och invandrare vi ser i dag, medför risk för arbetskraftsbrist. Det kommer sannolikt ha konsekvenser på den framtida arbetsmarknaden. En rad anpassningar kan förväntas i den demografiska utvecklingens spår – till exempel anpassningar i arbetskraftsutbudet med fler äldre, fler invandrare, större variation i arbetsformerna för att passa fler. Även anpassningar hos dem som efterfrågar arbetskraft är att vänta, som till exempel teknologiutveckling och löneanpassningar för dem som har möjlighet.

Allt talar för att det på dagens och morgondagens arbetsmarknad finns

ett stort behov av tjänster där individer kan få stöd och hjälp att utvecklas. Det finns anledning att tro att behovet av matchning och kompetensutveckling inte kommer att minska i ett läge där arbetskraften är en knapp resurs, som behöver röra sig till de sektorer i ekonomin som är attraktiva och expansiva. Dessutom kan rörlighet och nya utvecklingsmöjligheter vara ett sätt att behålla intresset för att vara kvar i arbetslivet.

Människor behöver en arbetsmarknadspolitik och institutioner som kan ge trygghet i denna föränderliga värld. En tänkbar slutsats av forskningen och den ökade ohälsan är att såväl individer som institutioner och organisationer är illa rustade för det förändringstryck vi har i dagens samhälle. Förändringens drivkrafter är av olika slag – ekonomiska, sociala, tekniska, organisatoriska – och de gör att omvärlden ter sig oförutsägbar, och att individens såväl som organisationens villkor blir mer ovissa och otydliga. Ett sätt att lösa individens behov av trygghet och organisationers behov av förutsägbarhet, är att öka tillförsikten i förmågan till flexibilitet. Ett annat är att med politiska medel försöka skydda människor och företag från förändringens vindar och en kravfylld omvärld. Det sistnämnda ter sig dock mindre önskvärt, eftersom det skulle få oönskade effekter på den ekonomiska utvecklingen och därmed förutsättningarna för välfärd.

Att reformera det institutionella ramverket och öka möjligheterna till kompetensutveckling kan vara ett sätt att i högre grad rusta individer för kraven på ökad flexibilitet, genom att det ger större möjligheter till ”vingarnas trygghet”.

### **Livslångt lärande**

Rörlighet kräver kompetens som kan utvecklas och förnyas. Utan denna förmåga är de reella möjligheterna små att kunna utvecklas på arbetsmarknaden och tillvarata de möjligheter som uppstår. Utan en kunskapsgrund och förmåga till vidare lärande riskerar samhällets utveckling och förändringar att endast bli hotande. Det kommer att vara viktigt att människor upprätthåller ett livslångt lärande och att rörligheten på arbetsmarknaden upprätthålls för att skiftningar i konjunkturen och i olika

branscher ska kunna ske så smärtfritt som möjligt. Det är även angeläget att de som inte är i sitt önskade yrke byter jobb. Ungefär var tredje person med fast anställning är inlåsta på detta vis, med försämrad hälsa som följd (Aronsson m fl, 2000). Individens kompetens kommer att vara hennes främsta konkurrensmedel på arbetsmarknaden och det är därför viktigt att hon får ett rejält inflytande över sin kompetensutveckling i livets alla skeden.

Sammantaget kan sägas att kraven på individers och organisationers flexibilitet och förmåga till förändring är stora i dag. Samtidigt verkar det, utifrån forskningen om arbetsmiljö, som om beredskapen skulle kunna vara bättre för att klara av denna situation, utan att riskera negativa effekter på individernas välbefinnande och lärande. Krav på flexibilitet har många bottnar, och är ett komplext område, men det kan finnas lösningar som gynnar både individer, organisationer och samhällsutveckling. För att nå framgång för det livslånga lärandet bör perspektivet fokuseras på individens krav och efterfrågan, snarare än på befintliga institutioner och utbud.

Kunskap ger den enskilda självförtroende, självtillit och makt att forma sin framtid. Kunskap utgör även humankapital, som arbetsgivare i allt högre utsträckning är beredda att betala för på arbetsmarknaden. Dessutom har kunskap ett värde i sig. Många – medborgare, näringsliv, politiker, fackföreningar med flera – efterfrågar kunskap och kompetensutveckling. Kunskap behöver inhämtas kontinuerligt och konceptet livslångt lärande har hamnat i fokus.

Livslångt lärande är också viktigt ur ett medborgarperspektiv. För att kunna orientera sig i en allt mer mångfasetterad värld och kunna påverka sin situation är det av stor vikt att var och en själv kan analysera verkligheten och ha frihet och möjlighet att påverka den egna framtiden. Av dessa skäl är det önskvärt att det blir enklare att kontinuerligt bredda och fördjupa sina kunskaper för att utvecklas såväl som människa som yrkesverksam person.

Det är viktigt att ha en sammanhängande strategi för livslångt lärande

och ambitionen att formulera en sådan har kommit upp på den politiska agendan. OECD:s utbildningsministrar beslutade 1996 att satsa på det livslånga lärandet under en femårsperiod, och den Europeiska kommissionen har givit ut *Memorandum om livslångt lärande* (2000), som en uppföljning till EU-toppmötet i Lissabon. Vid ett G8-möte 1999 slogs det fast att ”anpassning, anställningsbarhet och förmåga att hantera förändring är den främsta utmaningen för 2000-talet. Rörlighet mellan jobb, kulturer och samfälligheter kommer att vara avgörande. Nyckeln till rörlighet går via utbildning och livslångt lärande för alla” (egen översättning).

Den bärande tanken med livslångt lärande är att den enskilda under alla delar av livsrytmen ska ha tillgång till kontinuerligt lärande. Viktiga delar av detta är grundutbildning, högre utbildning, vuxenutbildning samt vidareutbildning i arbetslivet. Även erfarenheter utanför den regelrätta utbildningen räknas in. Dessa delar av kompetensutveckling finns relativt väl utvecklade, men det saknas goda konstruktioner som gör det möjligt för den enskilda att upprätthålla kompetens eller skola om sig senare i livet då hon själv bestämmer att det är dags.

Ett koncept för livslångt lärande bör baseras på fyra utgångspunkter:

- Den enskilda kan välja och ta ansvar.
- Det bör gynna rörligheten på arbetsmarknaden.
- Lärande sker på många olika vis i olika situationer.
- Fokus bör ligga på lärande, inte endast på formell utbildning.

En lösning är att sänka skatterna rejält för att individen ska få större utrymme att besluta över den privata konsumtionen och därmed också över sitt sparande till framtida investeringar. I dagens högskattesamhälle behövs dock andra, mer specifika lösningar. Förslag om att inrätta kompetenskonton ska ses mot denna bakgrund.



## Spelregler och incitament

Reformer av offentlig verksamhet står ofta i centrum för den politiska debatten. Detta är i och för sig inte konstigare än att all verksamhet och alla typer av institutioner och organisationer, privata såväl som offentliga, behöver reformeras i takt med tiden. När samhället och omvärlden förändras genom till exempel ekonomisk utveckling, högre utbildningsnivå, ny teknologi och globalisering, så förändras även förutsättningarna för de offentliga institutionerna.

Arbetsmarknadspolitiken hanterar områden som är av största vikt för både individer och samhälle. De medel som används inom politikområdet slussas genom de offentliga institutionerna. Det är åtskilliga miljarder kronor som varje år går ut främst i form av arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom dessa institutioner. Det är av stor vikt att uppställda spelregler och styrsystem ger institutionerna goda incitament för att arbetsmarknaden ska fungera så bra som möjligt.

Det finns en ständigt pågående diskussion om individernas incitament och spelreglerna för individen vid arbetslöshet. Det finns dock inte en lika omfattande diskussion om de arbetsmarknadspolitiska institutionernas spelregler och incitament vid olika institutionella lösningar. Utan att förringa betydelsen av det förstnämnda, är den sistnämnda frågeställningen vårt huvudsakliga fokus i denna utredning, främst eftersom vi tror att en väl fungerande arbetsmarknadspolitik kännetecknas av goda incitament för samtliga inblandade parter. Ett ytterligare fokus är att arbetsmarknadspolitiken så långt det är möjligt ska anpassas till individen.

Vi tror att det går att finna lösningar där incitamenten för de arbetsmarknadspolitiska institutionerna att bistå enskilda personer att hitta sin plats på arbetsmarknaden är större än i dag. Denna ambition avspeglar inte en kritik mot institutionernas tjänstemän eller ledningar utan bygger på en tilltro till att organisationer och dess anställda som helhet agerar och bygger upp en organisationskultur utifrån de spelregler och incitament som ges.

Vi tror också att det går att skapa mer individuellt anpassade omställ-

ningsprogram, samtidigt som de anpassas till arbetsmarknadens efterfrågan. De arbetsmarknadspolitiska institutionerna bör ha incitament och kompetens för att finna lösningar som matchar individens förutsättningar med arbetsmarknadens efterfrågan.

### ***Incitamentens betydelse***

Det är komplexa penningströmmar som i dag går runt i de arbetsmarknadspolitiska systemen. Arbetslöshetskassorna, till exempel, betalar in medel till statskassan samtidigt som de både får tillbaka medel och har ett system för utjämning mellan kassor. Utjämningsystemet bygger på behovet att sprida risken att bli arbetslös eftersom den skiljer sig så kraftigt mellan olika grupper. Vill man åstadkomma konkurrens mellan olika kassor för att främja effektiviteten i systemet, så bör denna risk beaktas på annat sätt än med schablonmässig utjämning mellan kassorna.

I princip ökar incitamenten till en effektiv arbetslöshetsförsäkring om de medel som betalas ut är A-kassans egna. Är organisationen enbart en penningssluss för gemensamma medel torde incitamenten till en kostnadseffektiv verksamhet vara mindre. Samtidigt tillkommer en mängd problem om en del av medlen är kassans egna. Då ökar sårbarheten för olikheten i risker mellan olika medlemskategorier och det uppstår ett behov att differentiera avgifter mellan grupper utifrån risken att bli arbetslös. Om inte avgifterna differentieras riskerar incitamentet till att selektera vissa grupper bli helt dominerande. Sårbarheten för både selektion och konjunktursvängningar blir avgörande för A-kassan, vilket gör att riske exponeringen kan bli alltför stor. Medlemmarnas rättsäkerhet och ställning gentemot försäkringsgivaren blir också viktig.

Vi anser dock att det går att finna lösningar för selektionsproblemet genom en differentierad offentlig finansiering, och att det går att avväga incitamenten i handläggningen med kassans riske exponering för konjunktur- och strukturförändringar.

Förmedlingsverksamheten är i dag målstyrd utifrån de politiska intentionerna för dagen. Arbetsmarknadspolitiken har kritiserats för att inte ha

varit tillräckligt fokuserad på att få tillbaka människor till reguljära arbeten. Vi anser att det går att öka incitamenten i det institutionella systemet för att arbetslösa ska komma till arbetsmarknaden, och samtidigt dra nytta av den kompetens som finns för detta på marknaden i dag. Vi tror också att det går att genomföra reformer som kan göra det lättare för människor som är på arbetsmarknaden att byta arbete när de önskar eller har behov av det.

### *Individanpassning*

Handläggningen av arbetslöshetsunderstödet och åtgärder är två tjänster som är helt olika till sin karaktär. Handläggningen av arbetslöshetsunderstödet är individuellt i bemärkelsen att inget fall är det andra likt, men tjänsten som sådan bör vara standardiserad så att varje individ får sitt specifika ärende behandlat på ett korrekt sätt enligt gällande regelverk. Likabehandlingen är viktig för individens rättsäkerhet.

Handläggningen av arbetsförmedling och arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör däremot vara i allra högsta grad individanpassad. Här finns utrymme för innovationer och kreativitet i tjänsteutbudet för att finna de åtgärder som passar varje individ bäst. Vissa tjänster för identifierade vanliga behov kan mer eller mindre standardiseras för att rationalisera verksamheten, men den specifika individen bör alltid stå i fokus.

Dagens arbetsmarknadspolitiska åtgärder rimmar illa med en större individanpassning av arbetsförmedling och åtgärder. Den professionella aktör som handhar den arbetslösa borde vara den som har bäst kunskap om vilka insatser som behövs. För detta krävs erfarenhet, men också ingående kunskap om både arbetsgivarna och individen. Åtgärderna har under 1990-talet varit föremål för förändringar. Det lokala inflytandet har stärkts, vilket har haft för- och nackdelar. Nackdelen kan vara att de lokala intressena ger suboptimeringar och att man från centralt håll förlorar kontrollen av politikområdet. Fördelen kan vara bättre kunskap om de lokala förhållandena.

Dessa reformer utgår ifrån statsförvaltningens olika nivåer: centralt,

regionalt och lokalt. Vi skulle istället vilja betona individens roll och att åtgärderna i högre grad utformas utifrån de individuella möjligheterna och begränsningarna. Både arbetsmarknadens efterfrågan och individens fallenhet är viktiga. Det behövs en professionalism att utgå ifrån arbetsmarknadens efterfrågan på skilda kompetenser och matcha detta mot vilka åtgärder som krävs. Denna matchningskompetens är avgörande och kräver en ingående kännedom och känsla för individens möjligheter och den arbetsmarknad som han eller hon ska finna sin plats på. En alltför stor fokusering på de specifika lokala förhållandena riskerar att begränsa synfältet.

Nedan redovisar vi ett förslag där vi haft ambitionen att skapa så starka incitament som möjligt för att utifrån individens möjligheter både förebyggande upprätthålla anställningsbarheten och att agera för att så långt det är möjligt hjälpa honom eller henne att komma tillbaka in på arbetsmarknaden.

### ***Dagens trender och historiens lärdomar***

Samhället har i alla tider förändrats och utvecklats, men många menar att dagens förändringar tenderar att gå allt snabbare och beröra allt fler. Arbetsmarknadens nuvarande institutioner tillkom för att hantera arbetslöshet och inkomstotrygghet i industrisamhället. Industrialismens tillkomst gjorde att arbetskraften förlorade banden till självhushållning och diversifierade inkomstmöjligheter. Den tidigare förmågan att hantera nedgångar i sysselsättning på ett område genom att öka arbetsinsatsen i någon annan verksamhet minskade eller försvann för stora grupper. Samtidigt ökade sårbarheten att inte kunna skaffa mat för dagen genom urbanisering. Då behövdes system för att minska denna risk.

Det behövs även i dag ett skydd mot osäkerhet i en föränderlig värld, och en inkomstförsäkring har ingalunda tjänat ut sin roll. Samtidigt är en moderniserad version av den gamla tilltron till flexibilitet användbar även i dagens kunskapsamhälle. Viss kunskap och kompetens är färskvaror och måste utvecklas och förändras kontinuerligt. När en verksamhet med

tillhörande kompetenser är på väg att gå ur tiden, är individen ansvarig att hantera nedgången genom att öka arbetsinsatsen och utveckla kompetensen inom någon annan verksamhet. Arbetsmarknadens institutioner bör enligt vår mening utformas för att tjäna individen i denna process. Institutionernas roll behöver då både vara förebyggande och inriktade mot akuthjälp.

Från att ha varit inriktade på att hjälpa individer att finna en plats på arbetsmarknaden, utvecklades arbetsmarknadspolitiken från 1970-talet mer mot att försöka undvika arbetslöshet och förse människor med inkomst och arbete. Det är en attitydförändring jämfört med den som gällde i mitten av seklet. Att arbetsmarknadspolitikens fokus förändras över tiden i takt med att politiska preferenser och samhällsutvecklingen förändras är naturligt. Det lär alltid finnas delade meningar om vilka förändringar som är önskade, och man kan i efterhand fortsätta den diskussionen utifrån vad historien har för lärdomar.

Så här i backspeglarna kan 1990-talets arbetsmarknadspolitik sammanfattas som en period där de för Sverige extrema arbetslöshetstalen ledde till att politiken fick hantera betydligt större kvantiteter än tidigare. Detta bidrog till att de arbetsmarknadspolitiska institutionerna förlorade en del av matchningsfunktionen. Förmågan att utveckla individernas anställningsbarhet och matcha rätt arbetstagare med rätt arbetsgivare är viktig i såväl lågkonjunktur som i högkonjunktur. För att människor ska kunna och våga utvecklas och gå vidare behövs institutioner och organisationer som är professionella på att hjälpa individer att utvecklas och som kan hjälpa arbetsgivare och arbetstagare att finna varandra.

Arbetsmarknaden är i dag väsentligt mycket mer kunskapskrävande, och också mer specialiserad än när de nuvarande institutionerna skapades. En viktig observation på dagens arbetsmarknad är att de traditionella institutionerna i allt högre grad utmanas av invaderande tjänsteföretag. I dag har privata aktörer, vid sidan av de avtalsenliga som till exempel Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen, upptäckt marknaden för omställningstjänster vid varsel och uppsägningar för andra grupper än chefer

och specialister. Bemanningsföretagens intågande för att erbjuda tjänster vid varsel är ett exempel. Rekryteringsföretagens tjänsteutbud för även andra än högre chefer är ett annat.

Det synes som om denna utveckling inte enbart är ett konjunkturfenomen. Bemanningsföretagen har haft en relativt god utveckling även efter att konjunkturen har vänt. Hur länge denna utveckling kan fortgå och hur stor marknaden kan bli återstår att se, men dessa företags roll på arbetsmarknaden är befäst. Rekryteringsföretagens ökade betydelse baserar sig till en del på att organisationer och företag har bantat sina interna resurser för rekrytering, men även på att arbetslivet blir allt mer specialiserat och kunskapskrävande. Det lönar sig att hitta rätt rekrytering även för andra än chefer och höga specialister.

Vi anser att individer i dag kan ha behov av tjänster på arbetsmarknadsområdet även om de inte är arbetslösa. Kompetensutveckling för att komma vidare eller undvika att bli arbetslös, eller hjälp med matchning till ett arbete med nya möjligheter som en professionell bedömare kan se i högre grad än den enskilda, är exempel på verksamheter som kan efterfrågas av individerna för att öka deras möjligheter på arbetsmarknaden. Vi anser också att dagens individer är fullt kapabla att avgöra i vilken mån de är villiga att betala för sådana tjänster. Det gamla förbudet mot att ta betalt av privatpersoner anser vi tillhöra en förgången tid. En möjlighet att ta betalt för tjänster till privatpersoner kan förväntas innebära en välkommen ökning i utbudet av dessa välbehövliga tjänster.

Vi menar att den marknad för bemanningsföretag med mera, som spontant har växt fram under det senaste decenniet bör tillvaratas inom arbetsmarknadspolitiken. Utvecklingen avspeglar ett genuint behov av dessa aktörers tjänster. De privata aktörerna har stor kompetens på att matcha uppdragstagare och uppdragsgivare på arbetsmarknaden, och har på så vis byggt upp en konkurrensfördel som gör att de spelar en allt viktigare roll för arbetsmarknadens funktionssätt. Denna kompetens kan med fördel utnyttjas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samtidigt bör den kritik som en gång riktades mot privat arbetsförmed-

ling inte nonchaleras utan de aktörer som är involverade i arbetsmarknadspolitikens verksamhet bör särskilt granskas av en myndighet för att få vara godkända.

En mer specialiserad arbetskraft ställer höga krav på institutionerna för matchningsprocesserna. Argumentet att en enda aktör för förmedling av arbetskraft skulle ge betydelsefulla stordriftsfördelar förefaller inte övertygande i dagens kunskapsamhälle. Arbetskraften är ingen homogen vara och specialiserade förmedlingsföretag torde kunna ha en viktig funktion. De stordriftsfördelar som kännetecknade gårdagens matchningsprocesser har för i alla fall delar av arbetsmarknaden ersatts av krav på att träffa rätt i högre grad än att träffa många. Dessutom har tjänsterna för individer på en föränderlig arbetsmarknad, som till stor del bygger på arbetskraftens kunskap, en större spännvidd än om endast ett arbete ska förmedlas. Tjänsterna utvecklas successivt och denna utveckling bör man dra nytta av också inom arbetsmarknadspolitiken.

### **Konkurrens och privatisering inom arbetsmarknadspolitiken**

Konkurrensutsättning och privatisering kan i teorin ske på olika sätt. För att inte blanda ihop marknadslogik och byråkratslogik (se nästa kapitel) så bör man skilja på tjänster och myndighetsutövning. Det finns fördelar med att särskilja typer av tjänster som kan produceras med stor variation och där olika individer kan ha väldigt olika behov, och tjänster som är mer standardiserade och där nytänkande inte har samma betydelse.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är exempel på tjänster som bör präglas av nytänkande, kreativitet och individanpassning. Vi anser att man med fördel kan utnyttja kundval och pengsystem för att kunna utnyttja den kompetens som finns på marknaden för förmedling, rekrytering och kompetensutveckling. Här bör konsumentinflytandet vara starkt och kundernas val kunna återföras till producenterna. En offentlig finansiering kan garantera att det inte blir några oönskade fördelningseffekter. Risken för selektion kan hanteras genom att ingen aktör får neka någon,

och att den offentligt finansierade pengarna varierar utifrån de individuella behoven. Samtidigt kan man med fördel förvänta en viss marknadsinriktning hos vissa aktörer för att specialisera sig på vissa gruppers önskemål.

Handläggning av arbetslöshetsersättningen har en annan karaktär; den är och ska vara en standardiserad tjänst där alla ska ha likabehandling, även om varje enskilt ärende är unikt. Det kan dock ändå vara väsentligt med konkurrens i produktionen av tjänsten, det vill säga handläggningen av arbetslöshetsersättningen, där konkurrensen stimulerar utveckling av verksamheten inriktad mot till exempel kostnadsbesparingar och nya tjänster för att undvika arbetslöshet och förkorta arbetslöshetstider hos medlemmarna. De kan också konkurrera i hur väl de lyckas tillgodose medlemmarnas intressen och behov i arbetslivet. Det krävs då att A-kassorna utökar verksamheten eller nätverkar med andra aktörer som erbjuder kompletterande tjänster för att upprätthålla anställningsbarheten, till exempel utbildningsföretag.

En avslutande reflektion är att arbetsmarknadspolitiken innehåller tjänster av skiftande slag. Det gör att olika institutionella lösningar lämpar sig för olika typer av tjänster. Hanteringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och arbetsförmedlingen bör institutionellt utformas annorlunda än handläggningen av arbetslöshetsunderstödet. De bör båda ha samma övergripande myndighet som kontrollerar kvalitet och effektivitet, men spelreglerna för produktionen av tjänsterna bör utformas olika för att ta hänsyn till deras särdrag och ge incitament att leverera bästa möjliga tjänst för individerna.

### **Slutsatser från internationella erfarenheter**

De slutsatser som man kan dra utifrån de förändringar av arbetsmarknadspolitiken som genomförts inom OECD-länderna är att det finns flera olika sätt att göra arbetsförmedlingsmarknaden konkurrensutsatt. En grundförutsättning är att separera rollerna som köpare och säljare av tjänster. En lärdom från förändringsarbetet är att det ställs nya krav på



den offentliga organisationens arbets sätt, om marknaden för arbetsförmedling ska konkurrensutsättas. Det kan krävas nya sätt att gruppindela arbetssökande för hänvisning till externa tjänsteproducenter, samt nya former för att både samla information och utvärdera den. Det ställs även krav att den offentliga myndigheten ska klara av de nya uppgifter som uppkommer när den privata sektorn är involverad. Det måste finnas en lämplig policyinfrastruktur för att säkerställa till exempel rättssäkerhet och professionell upphandling. De tjänster som riktar sig till den arbetssökande måste också vara koordinerade, vilket kan vara en viktig uppgift för den offentliga organisationen i framtiden.

De reformer som genomförts i Australien är intressanta. De visar att det går att konkurrensutsätta och privatisera produktionen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det problem som kan befaras där de privata aktörerna försöker undvika svårplacerade arbetslösa kan man åtgärda med rättvisande avgifter för att producera tjänster till olika grupper. Där finns också aktörer som har specifik kunskap om att ta hand om svårplacerad arbetskraft, och som på detta sätt får chansen att bidra med sin kompetens.

I Australien kontrakterar den centrala organisationen aktörer för att utföra de arbetsmarknadspolitiska tjänsterna. De kontrakteras i regelbundna anbudsprocesser och får en grundbetalning för de tjänster de ska tillhandahålla enligt kontraktet. Dessa processer har tagit stora resurser i anspråk för de inblandade. Konkurrensen har varit hård och det var en stor andel som inte fick förnyat kontrakt vid den andra kontraktsomgången. Anbuds förfarande har fördelen att pris och kvalitet kan fastställas i konkurrens i förväg vilket underlättar administrationen av varje enskild arbetslös.

I Australien är styrningen i viss bemärkelse därmed relativt central. Det finns vissa arbetsmarknadspolitiska tjänster som står till buds. Det specificeras i kontraktet vilka tjänster som erbjuds av varje organisation och ett maximalt antal arbetslösa som kan skickas till den specifika aktören. Det kan begränsa både kundval och möjligheter till nytänkande i tjänste-

utbudet, även om det verkar finnas relativt fria tyglar inom de fastställda ramarna. Ett annat alternativ är att låta tjänsteproducenten fritt utveckla tjänsteutbudet och låta den arbetslösa välja utifrån sina specifika önskemål, dock med godkännande av myndigheten och inom fastställda finansiella ramar.

Alla socialförsäkringar är samlade inom samma organisation i Australien. Det är en intressant lösning. Det finns säkerligen vinster att göra genom att samordna handläggningen av försäkringsärenden och rehabilitering, eftersom långtidsarbetslöshet och olika typer av arbetsoförmåga ofta även kan vara relaterat till sjukdom. Denna lösning vore i princip möjlig även i Sverige och försäkringskassan skulle i princip även kunna handlägga arbetslöshetsförsäkringen. Handläggningen blir dock inte effektiv per definition endast genom en sammanslagning, utan verksamheten måste även styras väl för att effektivitetsvinsterna ska kunna realiseras, och kvaliteten på respektive verksamhet bör vara god redan till att börja med så att inte problemen ”i bagaget” tar överhand.

# OM ATT REFORMERA OCH PRIVATISERA I TEORIN

Reformer av offentlig verksamhet kan göras på många olika sätt. Att produktionen av de offentliga tjänsterna inte till fullo görs i egen regi utan handlas upp på entreprenad är en typ av reform. Ökad valfrihet där individen i högre grad väljer producenten av tjänsten är ytterligare ett steg av privatisering. Även välfärdstjänster av typen vård, skola och omsorg tjänar på att individernas efterfrågan utifrån värdering och behov kommer till uttryck.

Det har diskuterats om det är lämpligt att utnyttja vinstdrivande företag som producenter av välfärdstjänster. Studier av bland annat skolor och sjukhus med olika associationsformer indikerar dock att associationsformen som sådan har underordnad betydelse. Marknadsformen, det vill säga under vilka villkor som konkurrensen sker, förefaller spela större roll (Söderström & Lundbäck, 2000).

Ett nästa steg i graden av privatisering är att kundvalet utsträcks till att gälla även fristående privata producenter, där etableringsrätten släpps mer eller mindre fri. Det behövs då vanligen någon typ av system för att skapa en gräns för hur mycket som får konsumeras om finansieringen är offentlig. En mer långtgående privatisering är att ge individerna en viss summa för fri disposition till exempelvis vårdnadsbidrag istället för rätt till subventionerad barnomsorg. En alternativ lösning är att finansiera en

del av välfärdstjänsten utanför statsbudgeten, antingen som avgifter som betalas i samband med konsumtionen, eller som försäkringspremier.

Sammanfattningsvis finns det några olika modeller som beskriver olika långtgående former av privatisering av den offentliga sektorns tjänster. Produktionen kan ske i offentlig eller privat regi, där etablering och reglering är mer eller mindre styrd. De privata aktörerna kan vara kommersiella företag såväl som ideella organisationer och stiftelser med eller utan vinstmotiv. Finansieringen av tjänsterna kan ske med enbart skatter eller skatter i kombination med avgifter. Konsumtionen kan vara offentlig i form av anbud och koncessionsrättigheter, eller privat enligt individens eget val. Individen kan välja sin konsumtion med ett mer eller mindre differentierat utbud mellan aktörer som agerar enligt offentligt styrda villkor eller som kan anpassa sig till marknadens efterfrågan. Individen kan i det sistnämnda fallet konsumera tjänsten hos den producent som önskas med öronmärkta bidrag eller, i det mest långtgående fallet, konsumera det som önskas med kontantförmån till fri disposition.

### **Byråkratins och marknadens logik**

Teorierna om avreglering och privatisering visar att företag och organisationer bör ses som system, där styrmedel och ett antal olika instrument strukturerar och bestämmer individernas incitament. I Välfärdspolitiska rådets rapport 2000 (Söderström m fl, 2000) skiljer man på ”byråkratins logik” och ”marknadens logik”.

Svårigheten med att försöka göra byråkratins logik lika resurseffektiv som marknadens logik är att konstruera styrsystem som ger incitament till önskad prestation. Incitamentsproblem började uppmärksammas på ett systematiskt sätt på 1960- och 1970-talen och har under årens lopp utvecklats till relativt enhetliga teorier. En person sägs ha incitament att bete sig på ett visst sätt om det ligger i dennas intresse att bete sig på detta sätt. Incitament skapas genom att vissa beteenden eller resultat belönas eller bestraffas.

Genom att basera belöningar på alltför ensidiga storheter riskerar man

att fokusera oproportionerligt mycket på dessa på bekostnad av andra dimensioner. Dessa tankar gav upphov till teorin om optimala incitamentskontrakt (Holmström & Milgrom, 1991), enligt vilken det är optimalt att inte ge prestationsersättning över huvud taget om vissa målvariabler är svåra att mäta. Författarna diskuterar bland annat kring lärarlöner och hävdar att det är bättre att låta lärare arbeta med fast lön, än att belöna dem för deras elevers testresultat, därför att undervisningen då i alltför hög grad skulle inriktas mot just det som testerna mäter. Försöker man införa kvalitativa mått för att ge en mer övergripande bedömning finns det istället risk för rent-seeking och svårigheter att göra en helt objektiv bedömning. Dessa tankar ger en förklaring till att incitamentskontrakt inte är så vanliga som man skulle kunna tänka sig.

De svårämbara aktiviteterna överlåtes med fördel till byråkratins logik för att undvika felaktig fokusering eller bristande objektivitet. En konsekvens av teorin är att det ofta är värdefullt att separera aktiviteter där vissa uppdragstagare fokuserar på de mätbara aktiviteterna och andra på de svårämbara. De mätbara aktiviteterna bör betraktas som imperfekta mått över vad som egentligen avser att mätas, men bör enligt Bartik (1995) vara:

- få och lättbegripliga, för att koncentreras till det man anser viktigast, och förstås av de inblandade
- rättvisa, för att upprätthålla motivationen
- ej manipulerbara, för att måluppfyllelsen inte ska gå att förbättras skenbart
- rimliga, i bemärkelsen att konsekvenserna av utebliven måluppfyllelse ska vara av rimlig storlek.

Marknadens logik är överlägsen i de fall då vissa förutsättningar är uppfyllda. Det kan skapas en effektivt fungerande marknad när konsumenterna genom sina val kan uttrycka sina preferenser mellan olika producenter för alla relevanta egenskaper hos varan eller tjänsten, och

där producenterna direkt påverkas av konsumenternas beteende.

En förutsättning för att konsumenterna ska kunna välja är att de har tillräcklig information, samt att ett ”felköp” ger begränsade negativa konsekvenser och att byte av producent kan ske senast vid nästa köptillfälle. Dessutom bör det råda etableringsfrihet för producenter och tekniska förutsättningar, som inte resulterar i monopoliseringstendenser.

Byråkratins logik har fördelar för det som är svårt att mäta, men det kräver att det finns en entydig målformulering som också efterlevs i organisationen. Även politiker och offentliganställda kan agera i eget intresse. Regleringar kan också ses som uttryck för särintressen och behöver inte ha tillkommit enkom på samhällsekonomiska grunder. Spelutrymmet för särintressen är större när det är svårt att observera den övergripande måluppfyllelsen och dess orsaker, samt när det är lätt att manipulera de uppställda målen.

### **Incitament, spelregler och kontrakt**

En fråga som har rönt stort intresse bland ekonomer är hur kontrakt ska utformas när det råder asymmetrisk information. Vid försäkringskontrakt uppkommer till exempel vad som brukar benämnas moral hazard där det visar sig att det finns skillnader i mål och svårigheten att korrekt observera en parts agerande efter att kontraktet har slutits. *Moral hazard* uppkommer om den försäkrade är vårdslös eller, i fallet med arbetslöshetsförsäkring, inte anstränger sig för att finna ett arbete. Moral-hazardproblematiken tillämpas ofta också beträffande relationen mellan organisationer, myndigheter och reglerade företag. Utgångspunkten är ofta att belysa hur kontrakt ska utformas för att få en myndighet att agera enligt de politiska intentionerna.

En annan typ av incitamentsproblem uppkommer när informationsasymmetrin finns redan innan kontraktet tecknas. Det kallas *adverse selection* och innebär att säljaren vet mer än köparen om produktens kvalitet.

Vissa incitament är dynamiska och verkar över tiden. Det handlar då

om investeringar som leder till inlåsnings effekter, eller när en god prestation endast höjer förväntningarna på morgondagens prestation. Dessa problem snedvrider incitamenten för ansträngningar och investeringar.

En lösning på problemet med dynamiska incitament är ägande. Går det inte att äga den fysiska investeringen, så kan man äga resultatet av de innovationer och investeringar som görs. Det kan göras genom att man skriver ett kontrakt som medger att den som har gjort innovationen eller investerat också kan få del i resultatet. Ett annat alternativ är belöning genom anseendemekanismer och karriärhänsyn, där den som utfört prestationen belönas i anseende eller karriär.

En väl fungerande marknad löser de flesta incitamentsproblem på ett effektivt sätt. Man bör dock vara medveten om vilka kriterier som krävs för att marknaden ska kunna fungera väl. Det är vanligen bättre att separera aktiviteter, där vissa kan fungera enligt marknadens logik och andra enligt byråkratins logik, än att blanda de två logikerna i ett och samma system.

De faktorer som gör att offentlig verksamhet i många fall kan vara svår att överföra till marknadens logik bygger på att konsumtionen och finansieringen är separerade, samt att fördelnings- och selektionsproblemen kan bli oacceptabelt stora.

Om produktionen privatiseras men konsumtionen är offentlig, som när en kommun upphandlar tjänster av en entreprenör, är konsumenternas önskemål hänvisade till att kanaliseras via kommunens kontrakt med producenten. Det begränsar konsumenternas önskemål och påverkan på verksamheten. Det finns därför skäl till att privatisering av produktionen bör kombineras med privatisering av konsumtionen, men det är ofta svårt att helt privatisera konsumtionen för offentliga tjänster (Söderström m fl, 2000).

Man kan införa kundval, till exempel genom pengsystem då medborgare fritt väljer att nyttja tjänster och offentliga medel följer dem, där produktionen är helt eller delvis privatiserad men finansieringen är offentlig. En offentlig finansiering begränsar dock anpassningsförmågan till olika

individens önskemål. Det kan också bli problem med selektion av individer där producenterna kan försöka dra till sig de mest fördelaktiga individerna.

Slutsatsen av diskussionen om privatisering av välfärdstjänster är att incitament bör konstrueras så att rätt delar av prestationen belönas, och att det inte får bli för snävt mätbara aspekter som belönas. Vid anbuds-förfaranden bör motsättningen mellan flexibilitet och regelstyrning hanteras på bästa möjliga sätt för att säkra att svåråtgångs kriterier beaktas i anbudsgivningen och att kontraktperioden tillåter producenten att dra nytta av sin prestation. Kundval kan begränsa riskerna för att kvaliteten sänks och att kostnadseffektiviteten får för stort fokus. Det måste vidare finnas mekanismer som gör att den privata entreprenören kan skörda en tillräckligt stor del av frukterna av sina innovationer och investeringar för att denna, liksom sina konkurrenter, ska kunna utvecklas.

Slutsatsen att man bör undvika att blanda ihop byråkratins logik med marknadens logik, gäller för samma organisationsform. En skola som köper skolmaten av en privat entreprenör innebär ingen sammanblandning av logiker. Det finns dock en fara i att ha starka incitament för kostnadskontroll samtidigt som konsumtionen är strikt reglerad, som i de fall då offentliga institutioner köper upp tjänster enligt marknadens logik, samtidigt som kundvalet är begränsat. Köp-säljssystem inom offentlig verksamhet kan också slå snett i de fall priserna inte visar den relevanta informationen utan snedvrider verksamheten.

Offentlig produktion styrs av byråkratins logik och har ofta nackdelen av svag kostnadskontroll och ofta även svagt konsumentinflytande. Privat produktion styrs utifrån marknadens logik och kan – om inte konsumenternas val kan återföras till producenten – innebära svag kvalitetskontroll. För offentliga tjänster återstår även vid kundval att hantera selektionsproblem och fördelningseffekter.

Sammanfattningsvis kan man förenklat säga att myndighetsutövning bör handhas och finansieras offentligt för att garantera bland annat rättstrygghet. Verksamhet, vars kostnader behöver kontrolleras och pressas,



kan ofta skötas genom entreprenadupphandlingar med gott resultat. Valfärdstjänster där såväl medborgarnas preferenser som kostnader bör stå i centrum passar väl för pengsystem.



## REFORMER FÖR TRYGGHET I ETT FÖRÄNDERLIGT ARBETSLIV

De reformer vi förslår ska hjälpa enskilda människor att utvecklas i arbetslivet utifrån sina unika förutsättningar. För att tillfredsställa att människors behov och önskan till utveckling bättre tillvaratas föreslår vi en institutionell förnyelse som innebär ett ökat och mer diversifierat tjänsteutbud. Det gäller såväl hjälp att finna ett nytt jobb som nya vägar i arbetslivet.

Vi utgår ifrån individen och hennes rätt att själv välja den aktör hon vill ha kontakt med och den vars tjänster hon vill nyttja. En annan central utgångspunkt är att organisationer agerar för att uppnå sina mål utifrån de spelregler som ges. Det har därför varit vår ambition att skapa regelverk som i samhällsekonomisk bemärkelse ger så korrekta incitament som möjligt, för att arbetsmarknadens institutioner genom sitt agerande ska bidra till att skapa en så väl fungerande arbetsmarknad som möjligt.

Vi särskiljer de funktioner som är myndighetsutövning från produktion av tjänster. Vi håller fast vid att finansieringen av välfärdstjänster bör vara offentlig för att garantera rättvisa i bemärkelsen lika tillgång till systemets förmåner. Produktionen bör inkludera privata aktörer för att genom konkurrens förfinna och förbättra tjänsteutbudet. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras av arbetsgivaravgifter, egenavgifter och skatter. Storleken på dessa avgifter avgörs genom politiska beslut.

Vi föreslår att arbetslöshetsförsäkringen ska vara allmän och obligatorisk. Vi föreslår även att det ska finnas ett pengsystem för individens utveckling och omställning. Arbetslöshetsunderstödet utbetalning är en myndighetsfunktion som betalas ut av en organisation med status som auktoriserad arbetslöshetskassa. Handläggningen av ärendet sköts av privata och offentliga aktörer i konkurrens. De erhåller rättigheten att vara auktoriserad kassa, och konkurrerar om de kunder som de har registrerade. De kan förväntas knyta upp kunderna genom att även vara arbetslöshetskassa, för att kunna erbjuda dem andra arbetsmarknadsrelaterade tjänster.

Individen väljer var hon eller han vill vara försäkrad. Ersättning för administration och beräknad arbetslöshetsersättning under den första arbetslöshetsperioden utgår till A-kassorna baserat på de registrerade försäkringstagarnas typ och antal. Kategorierna delas upp i bransch, yrke, region, ålder och andra faktorer som bedöms spela roll för risken att bli arbetslös. Ersättningens storlek fastställs varje år i förhandlingar mellan myndigheten och de auktoriserade kassorna. Vid konstaterad arbetslöshet utgår arbetslöshetsunderstöd från kassans medel för den första perioden till exempel de första 40 dagarna. För arbetslöshetsperioder därutöver, erhålls medel från statsbudgeten vid varje utbetalningstillfälle.

Konkurrensen upprätthålls; nya aktörer som uppfyller villkoren för att med godkänd kvalitet utföra handläggningen av arbetslöshetsunderstödet tillkommer, och kassor som inte uppfyller villkoren förlorar sin auktorisation. De senares registrerade kunder väljer då någon annan kassa.

När en individ blir arbetslös kontaktar han eller hon ”arbetsmarknadsmyndigheten”. Där bedöms om han eller hon är berättigad till en utvecklingspeng. De personer som är berättigade till utvecklingspeng har rätten och möjligheten att välja en aktör som erbjuder dessa tjänster. Det vi här benämner aktör är ett privat eller offentligt företag, som är godkänt av myndigheten för att erbjuda den arbetslösa tjänster för att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Det kan vara arbetsförmedling med mer eller mindre sofistikerad matchning, praktik, utbildning eller annan kompe-

tensutveckling. Aktörerna har ansvar för att utveckla de arbetsmarknads-politiska åtgärderna. De kan vara generalister eller specialister som nischer sig mot tjänster som passar bäst för de individer som de riktar sig till. Ingen aktör kan neka någon att välja deras tjänster. Individens val godkänns av myndigheten.

Hos myndigheten finns lättillgänglig datoriserad information om de godkända aktörernas tjänsteutbud, priser och resultat beträffande till exempel genomströmningstid, de arbetslösas yrke, lönenivå, utbildning med mera, före och efter arbetslöshetsperioden. Myndigheten bestämmer storleken på utvecklingspengen som aktören får tillgång till, utifrån en initial bedömning av individen och hennes behov av omställningstjänster, samt tjänsternas kostnader utifrån aktörernas angivna priser. Vid skräddarsydda tjänster träffas individen, myndigheten och aktören för att utforma tjänsternas utformning och kostnader. Individen nyttjar omställningstjänsterna under en viss bestämd tidsperiod. Om individen fortfarande är arbetslös därefter görs en ny bedömning.

Vissa arbetslösa anses inte ha behov av en peng för omställningstjänster, utan får bara komma in i en aktörs register över platssökande. Andra kan få en utvecklingspeng för en kvalificerad matchningsprocess. I en del fall kan det efter en tid visa sig att en utvecklingspeng behövs för mer insatser än vad som framkom vid den initiala bedömningen. Myndigheten har specificerade kriterier att gå efter vid bedömningen av individens förutsättningar för att garantera likabehandling i bedömningen av utvecklingspengens storlek. De program som den sedan fylls med varierar utifrån individens behov och önskemål.

Godkända aktörer och auktoriserade arbetslöshetskassor förväntas att agera i nya konstellationer och nätverk på marknaden med till exempel fackförbund, utbildningsföretag, försäkringskassor, bemanningsföretag för att kunna erbjuda det mest attraktiva tjänsteutbudet och skapa de bästa möjligheterna för att nå önskade resultat. Både godkända aktörer och auktoriserade kassor kan vara privata eller offentliga organisationer. De får även intäkter för övriga arbetsmarknadstjänster och får ta betalt av

enskilda individer. I de fall aktören får en utvecklingspeng för att finna ett arbete åt en arbetslös, tas normalt inte ut någon förmedlingsavgift från det företag som efterfrågade just dennas kompetens.

Företag är endast villiga att betala för rekryteringstjänster om aktören söker efter rätt kandidat utifrån samtliga tillgängliga kanaler och kontaktnät – i annat fall har inte rekryteringsföretaget trovärdighet. Ingen utvecklingspeng utgår för grupper där efterfrågan är hög och företagen är villiga att betala för att finna rätt kandidat.

Myndigheten har ansvar för godkännande och auktorisation av kassor och aktörer, samt för fastställande av det regelverk och finansiella villkor som gäller för dessa. Myndigheten kontrollerar att kassor och aktörer agerar enligt de uppställda villkoren och erbjuder en hög kvalitet på sina tjänster. Myndigheten är även ansvarig för att samla in och redovisa statistik över arbetsmarknadens utveckling.

En viktig roll för myndigheten är också att erbjuda konsumentinformation och vara behjälplig vid val av aktör för omställningstjänster. Myndigheten ansvarar också för att det finns aktörer och kassor i enlighet med marknadens efterfrågan, i annat fall etableras en offentlig aktör. Offentliga aktörer agerar alltid på samma villkor som de privata.

Det är obligatoriskt att vara registrerad hos en A-kassa. De som inte själva aktivt väljer att registrera sig placeras där myndigheten finner det lämpligt. Vissa A-kassor kan förväntas rikta in sig mot specifika grupper med mer eller mindre strikta medlemsvillkor, men systemet är också öppet för kassor som är mer generella. De kan ha facklig anknytning, men kan även vara fristående eller ha annan anknytning. Det ligger i A-kassans intresse att arbetslösheten bland deras medlemmar är lägre än genomsnittet för de kategorier de har registrerade, och de kan verka för att uppnå detta på olika sätt, till exempel lönebildning, vidareutbildning, omskolning etc, beroende på karaktären på deras nätverk och medlemmar.

Vi föreslår även ett frivilligt, generellt system för individuellt utvecklingssparande som ger individen en möjlighet att spara en andel av sin nettolön under en tidsperiod på ett utvecklingskonto. Det finns en mins-

ta, liksom en högsta, andel av lönen som individen måste spara under en viss tidsperiod för att bli berättigad till en utvecklingspremie av staten.

Utvecklingspremiens storlek beror på den enskildas sparande mätt i andel av nettoinkomsten. Utvecklingspremien är utformad så att den är större vid ett lågt sparande än vid ett högre, det vill säga den är avtagande i storlek. Individen ska kunna få ett maximalt belopp under livet i utvecklingspremie, till exempel ett basbelopp. Delar av utvecklingspremien kan utbetalas vid flera tillfällen beroende på hur individen väljer att förlägga sparandet under livet. Det är tillåtet att göra uppehåll i sparandet för att sedan återuppta det.

Arbetsgivaren delfinansierar inte som regel det individuella utvecklingssparandet. Arbetsgivaren kan dock avdragsgillt göra insättningar på en medarbetares utvecklingskonto efter en överenskommelse mellan de båda, men detta sparkapital är inte utvecklingspremiegrundande.

Individen har sitt utvecklingskonto på en bank eller motsvarande och beslutar själv om vilken risknivå som ska gälla för sparandet. Staten fonderar de medel som är avsedda att använda för livslångt lärande inom ramen för individuellt utvecklingssparande.

Pengarna på utvecklingskontot är den enskildas egendom och individen ska i huvudsak själv avgöra hur och när de ska användas. Den valda aktiviteten ska dock vara godkänd av en statlig myndighet. Reglerna för vad som ska vara godkänt att använda utvecklingsparmedel till är generösa. De godkända utbildningarna ska vara samlade i ett register hos en statlig myndighet, för att förenkla valet av utbildning. Den enskilda ska ha möjlighet att ansöka om att få använda sina utvecklingspengar till annan verksamhet än de godkända utbildningarna för att ge utrymme för olika former av icke-formellt lärande.

Det finns en lagstadgad rätt till tjänstledighet på hel- eller deltid för dessa studier. Banken och staten medger uttag av hälften av pengarna då antagningsbevis till godkänd aktivitet kan visas upp och andra hälften då den är avslutad. Staten utför stickprovskontroller för att se att pengarna används till vad de är avsedda för.

Pengarna på utvecklingskonton tillhör den enskilda individen och det ska vara möjligt att ta ut dem till andra ändamål än utbildning. Individens rätt till utvecklingspremien förfaller emellertid då. Banken, eller annan aktör som erbjuder utvecklingskonton, ska kunna ta ut en särskild avgift för dessa.

Studier som finansieras genom ett individuellt utvecklingssparande fungerar som ett komplement till grundutbildning och personalutbildning. De kommer att innefatta högskolestudier såväl som andra kompetenshöjande aktiviteter. Det individuella utvecklingssparandet är kompatibelt med studiemedelssystemet och uttag från utvecklingskontot ska inte räknas in i det så kallade fribeloppet. Den enskilda ska kunna gå en uppdragsutbildning inom ramen för högskolan. Utvecklingspengarna ska även kunna användas för kompetensutveckling som äger rum i andra länder.

Arbetsmarknadsmyndigheten har i uppdrag att fortlöpande insamla data och analysera resultaten och årligen publicera en rapport om effekterna av det individuella utvecklingssparandet. Denna myndighet har också ansvar för att göra en kvalitetsgranskning av utbildningarna.

Ett fristående institut har till uppgift att kvalitetsgranska såväl aktörerna på arbetsmarknadsområdet som inom utbildningsväsendet. Institutet har rätt att inhämta information om utbildningarna från myndigheten, Högskoleverket, SCB och andra statliga instanser samt utbildningsanordnare.



## AVGÖRANDE ÖVERVÄGANDEN

I detta kapitel redovisar vi hur vi har resonerat kring för våra förslag viktiga frågeställningar.

### **Obligatoriskt eller frivilligt arbetslöshetsskydd**

Vi har valt att föreslå ett allmänt och obligatoriskt skyddsnet eftersom vi anser att det i ett välfärdssamhälle bör finnas ett skydd mot förlorad inkomst vid arbetslöshet som täcker in alla individer på arbetsmarknaden.

### **Konto eller försäkring?**

Vi förespråkar en försäkringslösning för inkomstersättningen vid arbetslöshet. Ett alternativ är att individerna istället sparar till ersättningen på någon form av omställningskonto, vilket har föreslagits av bland andra SACO. I en kontolösning sparar var och en till den ersättning som ska utgå vid eventuell arbetslöshet. Detta blir ett sparande för samtliga individer istället för att man betalar in en premie som fördelas till dem som drabbas av arbetslöshet.

En fördel med ett omställningskonto är att det är individens egna pengar som han eller hon själv har ansvar för. Man undviker därmed de moral hazard-problem som kan uppstå i försäkringslösningar och risken för att gemensamma medel eventuellt överutnyttjas. Det finns dock alltid en

risk att individen anser att hon har rätt att spendera sina egna pengar, för att sedan ha förbrukat dem när de verkligen behövs.

Det är dessutom i praktiken svårt att enbart förlita sig på individens eget sparande för omställning. Det tar lång tid innan löntagaren har sparat ihop så mycket medel som behövs och det behövs då kompletterande finansiering. Ett alternativ för att lösa detta är att komplettera omställningskontot med lånemöjligheter, för att kunna hantera risken att bli arbetslös och täcka inkomstbortfallet. Det kan dock göra att fördelarna med kontrolösningen minskar eller försvinner helt om lånen ändå betraktas som gemensamma medel. Det kan vara svårt att förena en övre gräns på lånens storlek med en tillfredsställande inkomsttrygghet vid eventuell arbetslöshet. Vissa grupper kan då riskera att komma upp i lånesummor som de har svårt att betala tillbaka. Om lånen ändå avskrivs elimineras incitamentet att hushålla med de egna medlen.

Vi väljer istället att skilja på de medel som syftar till en generell och obligatorisk inkomstförsäkring och de som ska användas till utbildning och praktik. Omställningskonton är ofta tänkta att täcka både ersättningen för inkomsttrygghet och de medel som behövs för att höja eller upprätthålla anställningsbarheten även när individen inte är arbetslös. De medel som syftar till det sistnämnda anser vi med fördel kan hanteras i en individuell kontoform, medan vi väljer en försäkringslösning för de medel som ska täcka risker och garantera inkomstbortfall och behov av utvecklingsåtgärder vid händelse av arbetslöshet. Vi anser att en försäkring bäst hanterar risker, för att undvika orimlig kvalifikationstid eller hög skuldsättning.

Genom att den enskilda också själv kan spara på ett individuellt utvecklingskonto får hon en möjlighet att själv finansiera en utbildning som arbetsgivaren inte har uppenbara motiv att finansiera. Skälet till att vi föreslår ett eget sparande är att kompetensutveckling under arbetslivet kan finansieras genom livscykelomfördelning. Resurser från arbetande perioder omfördelas här till studietid. Andra tänkbara lösningar är försäkringar, som med fördel används för att täcka risker, och skatter och

bidrag som används för att omfördela mellan personer.

Det finns flera tänkbara lösningar för hur ett utvecklingskonto kan se ut. Var och en sparar själv, men det finns flera skäl för att arbetsgivaren eller staten kompletterar det egna sparandet. Det finns externa effekter – till exempel att utbildning ger spridningseffekter till många fler än den som utbildat sig – som gör att det samhällsekonomiska värdet av att hålla uppe anställningsbarheten är högre än det individuella. Av samhälls-ekonomiska såväl som fördelningspolitiska skäl föreslår vi ett visst inslag av bidrag i vårt föreslagna system för ett individuellt utvecklingssparande.

Vi föreslår också en statlig utvecklingspeng för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, för att säkra att alla i behov av utveckling kan få detta även om de egna besparingarna inte räcker till. Pengen kan dock med fördel kompletteras med de egna besparingarna på ett individuellt utvecklingskonto. Framför allt kan de egna medlen också användas innan arbetslösheten är ett faktum, eller när kompetensen behöver utvecklas av andra skäl.

Sammanfattningsvis har vi valt en lösning som har tre beståndsdelar; en obligatorisk försäkring för inkomstbaserad arbetslöshetsersättning, en offentligt finansierad utvecklingspeng för arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid arbetslöshet samt ett individuellt utvecklingskonto med en statlig premie.

### **Finansiering innanför eller utanför statsbudgeten**

Ett problem med en arbetslöshetsförsäkring är att arbetslösheten i hög grad är konjunkturberoende. Studier av de penningströmmar som krävts över de senaste konjunkturcyklerna indikerar att ett statligt återförsäkringsskydd eller någon annan form av statlig delfinansiering måste till i lågkonjunkturer. Detta beror på att de inbetalade medlen är kontracykliska till behovet av att betala ut dem. Intäkterna från avgiften till försäkringen går ner i lågkonjunktur samtidigt som systemets utgifter stiger.

Möjligen kan egenfinansieringen i systemet öka över tiden, men i dag krävs offentliga insatser. I detta sammanhang bör det tas hänsyn till

effekterna på företagens internationella konkurrenskraft av att öka arbetsgivaravgiften, samt de fördelningsmässiga effekter av högre avgifter som individerna själva betalar in för sin arbetslöshetsförsäkring.

### **Differentierade eller homogena premier**

I en försäkringslösning poolas risken att bli arbetslös. Det sker en omfördelning där de som drabbas blir kompenserade av dem som inte drabbas. I praktiken kompenseras de arbetslösa av alla skattebetalare, eftersom arbetslöshetsförsäkringen inte är en självfinansierad försäkring utan de statliga bidragen utgör en betydande del av penningströmmarna.

Försäkring mot arbetslöshet är en mycket speciell försäkring kanske främst genom att den är så konjunkturberoende. Samtidigt har den också gemensamma drag med övriga försäkringar; arbetslöshet kan drabba vem som helst, liksom alla olyckor. Det går dock på förhand att urskilja vissa grupper som har högre risk än andra och dessutom högre risk för långvarig skada. Detta är inget unikt för arbetslöshetsförsäkringen, utan gäller även för andra typer av försäkringar. På en försäkringsmarknad hanteras dessa olikheter i risk i premiens storlek.

Vi har dock funnit att i det rådande politiska värderingsklimatet – över alla partigränser – finns det för närvarande inget stöd för att det är rimligt att vissa grupper betalar en premie som fullt ut avspeglar skillnaden i risk beroende på faktorer som till exempel bostadsort, yrke, utbildning kön, ålder, nationalitet etcetera.

### **Privat eller offentlig försäkring**

Den främsta fördelen med ett privat försäkringsskydd är att verksamheten både i förvaltning, skadereglering och förebyggande, kan förväntas skötas på ett effektivt sätt. Huruvida dessa fördelar går förlorade med en offentlig försäkring beror på vilken tilltro som finns för den offentliga sektorns förmåga att på ett tillfredställande sätt betala ut ersättningen på ett korrekt och effektivt sätt där individerna garanteras rätt till likabehandling och professionell skadereglering.

Givet att vi har funnit att det inte är i enlighet med politiska intentioner att differentiera premier fullt ut utifrån risken att bli arbetslös, så ger det konsekvenser för de möjligheter som står till buds för hur en arbetslöshetsförsäkring kan utformas.

En marknad där privata försäkringsbolag erbjuder en arbetslöshetsförsäkring med bara homogena premier, ger mycket kraftiga incitament till bolagen att selektera sina försäkringstagare. Även med lagstiftning som anger att ingen aktör får neka någon att teckna försäkring, kommer restriktionen att inte få differentiera premier med stor sannolikhet att stimulera beteenden som på allehanda tänkbara sätt – direkt eller indirekt – syftar till att sälla bort de kategorier av individer som har högst risk att bli arbetslösa. Denna faktor blir så betydande för företagens ekonomiska utveckling att den riskerar att överskugga andra beteenden och åtgärder för att utveckla och förvalta en effektiv och framgångsrik verksamhet.

Även om staten skulle ta den huvudsakliga risken och stå för utbetalning av arbetslöshetsunderstödet, återstår tillräckligt mycket, om så bara administrationskostnaden, för att verksamheten ska vara känslig för selektion. Garanterar staten så mycket att sårbarheten försvinner, så försvinner också alla incitament till effektiv handläggning. Om försäkringsbolagen inte fungerar som något annat än penningssluss saknas också alla affärsmöjligheter.

En lösning på selektionsproblemet är att staten är den som differentierar inbetalningen. Då uppstår inget fördelningspolitiskt dilemma och selektionsproblematiken löses samtidigt som den handläggande aktören kan vara privat, men ändå få affärsmässiga incitament.

Riskerna i konjunkturberoendet kvarstår dock. Enligt representanter från försäkringsbolag är det inte attraktivt för dem att ha fasta villkor för utbetalning, samtidigt som de är låsta på intäktssidan och inte själva kan påverka de premier som garanterar företagets överlevnad i lågkonjunktur. Omfattningen av de medel som ingår i arbetsmarknadspolitikerna är så stora att sårbarheten för både konjunkturer och politiska beslut anses bli för stora.

## Överväganden vid privat handläggning

En lösning på ovanstående dilemma är en offentligt finansierad försäkring där handläggningen kan vara både privat och offentlig. Därmed undviks problemen med privata försäkringar, men kan ändå uppnå konkurrens och effektivitet i handläggningen. De handläggande aktörerna kan vara dagens A-kassor eller andra tillkommande A-kassor.

A-kassan bör ha egna incitament att reducera arbetslöshet och arbetslöshetstider hos sina registrerade medlemmar. Det uppnås om kassan får förfoga över medel för att betala medlemmarnas arbetslöshetsersättning och handläggningen av utbetalning och kontroll. Dessa medel bör vara tillräckligt omfattande för att skapa dessa incitament, men får inte vara så omfattande att effekterna av konjunktur- eller struktursvängningar över-skuggar verksamheten. De bör därför begränsas till exempel genom att motsvara endast den initiala arbetslöshetsperioden.

Goda incitament skapas om det är kassans ansträngningar för att upprätthålla anställningsbarheten hos de egna medlemmarna som belönas. Inbetalningarna från statskassan till A-kassorna bör ske i förhandling. Oförutsedda förändringar på arbetsmarknaden bör kunna leda till omförhandlingar av villkoren och kassorna bör ha en statlig återförsäkringsgaranti. Normala konjuktursvängningar bör dock kunna hanteras av kassorna och vissa strukturförändringar bör kunna förutsägas. Kassans roll i dessa svängningar blir just att försöka upprätthålla och utveckla medlemmarnas anställningsbarhet på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att ersättningen för handläggning och arbetslöshetsunderstöd ges i förväg till A-kassan utifrån hur många registrerade försäkringstagare kassan har och vilken kategori de tillhör. Ersättningen varierar beroende på kategorin av registrerade arbetstagare enligt uppställda nyckeltal som avspeglar arbetslöshetsrisken. Endast då får A-kassan incitament till en effektiv verksamhet. Om de istället ges ut baserat på antal arbetslösa och betalas ut i samband med arbetslöshet, så blir kassan för mycket av penningssluss av gemensamma medel, och incitamentet både att förebygga och förkorta arbetslöshet försvinner.

Medlen kan betalas ut och förhandlas till exempel årsvis. Kassornas riskexponering och potential för vinster vid konjunkturförändringar, begränsas genom att de på förhand endast kan förfoga över den första perioden av medlemmarnas arbetslöshetsersättning, till exempel de första 40 dagarna. Därefter står staten för risken och medlen betalas ut från statskassan i samband med utbetalningstillfällena till de arbetslösa.

Priset på administrationen för handläggningen får inte pressas alltför mycket i förhandlingen, för då kan det vara risk för ett alltför starkt incitament att spara genom att inte vara lika noggrann i kontrollen. Här är myndigheten en part som behöver tillförsäkras att hanteringen av de offentliga medlen sker på ett riktigt sätt. Handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen är en kontinuerlig och tidskrävande process, och medför följaktligen en betydande kostnad för kassorna. Myndigheten får en viktig kontrollerande roll, för att säkerställa både den arbetslösas rättigheter och att de offentliga medlen hanteras korrekt, enligt de politiska intentionerna.

A-kassan ansöker om att få status som erkänd arbetslöshetskassa och tilldelas denna auktorisation av myndigheten. Kassorna kan välja att vara generalister eller att specialisera sig för vissa grupper. Gemensamt för dem bör vara intresset att medlemmarna inte ska vara arbetslösa, och detta kan uppnås på olika sätt beroende på hur nätverket ser ut, till exempel via lönebildning, utbildning etc.

Nya nätverk kommer att skapas och tjänster som syftar till att upprätthålla en hög anställningsbarhet hos individen kan förväntas bli fler och mer förfinade. Det ska vara lönsamt att försöka hålla nere den relativa arbetslösheten för de registrerade arbetstagarna, vilket leder till att det kan vara attraktivt att knyta sina medlemmar närmre genom andra erbjudanden som kan tillhandahållas av den egna organisationen eller i samarbete med andra. Att vara utbetalande kassa kan också vara en sidoverksamhet för att knyta till sig arbetstagare till en huvudsaklig tjänsteverksamhet av arbetsmarknadstjänster av olika slag. Dagens fackförbund är ett talande exempel på detta.

Kassorna konkurrerar om medlemmarna. Individerna väljer själva var

de vill registrera sig utifrån sin uppfattning om handläggningens kvalitet, priset för medlemskap och värdet av extratjänsterna. Det är tillåtet för kassorna att dessutom ta ut avgifter för extratjänster och här kan konkurrensen om kunderna förväntas bli hård. Den person som inte väljer var den vill vara medlem placeras av myndigheten hos en lämplig A-kassa.

Vi har valt den här lösningen för att ge privata företag och organisationer möjligheten att handlägga arbetslöshetsärenden, eftersom vi anser att det skulle kunna gynna individerna, jämfört med om detta sköttes av myndigheten. Vi utesluter inte att offentliga organisationer verkar som kassa om detta sker på lika villkor som de privata.

### **Inkomsttrygghet eller grundskydd**

Vi har valt en arbetslöshetsförsäkring med inkomsttrygghet vid arbetslöshet. Ett alternativ är att istället ha en offentligt finansierad försäkring som erbjuder ett grundskydd. Den offentliga försäkringen kan därutöver – om så önskas – kompletteras med privata tilläggsförsäkringar. Ett annat alternativ är att inrätta två system; ett för den första perioden av arbetslöshet som helt eller delvis finansieras av den enskilda, och ett offentligt finansierat system som inträder efter en viss period. Tanken är då att en försäkringslösning kan vara mer lämplig för den rörliga delen av arbetskraften, medan personer med större svårigheter får offentligt stöd.

Både fördelningspolitiska och tekniska skäl har gjort att vi inte har valt någon av dessa lösningar. De svårigheter som diskuterades ovan beträffande privata försäkringar för arbetslöshet kvarstår, även om en försäkring som endast täcker den första arbetslöshetsperioden reducerar risken och selektionsproblemen.

Vi diskuterar inte specifikt på vilken nivå inkomsttaket ska ligga, utan anser att denna diskussion bör föras mellan de inblandade parterna, och den behöver dessutom tas upp på agendan med jämna mellanrum. Både löneutvecklingen och det statsfinansiella läget spelar roll för vad man kommer fram till för nivåer på inkomsttaket. Det skulle i framtiden kunna inträffa en situation då försörjningsbördan för välfärdsstaten är sådan



att taket i inkomstförsäkringen kommer att bli så lågt att det närmar sig en nivå där kompletterande skydd behövs för allt fler. Detta är emellertid ett problemområde som bör tas upp om den tiden kommer, och i det sammanhanget.

### **Prissättning, produktion och konsumtion av arbetsmarknads- politiska åtgärder**

Vi anser att utbudet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och matchning bör bestämmas av aktörer – de organisationer och företag – som producerar dessa tjänster. Ett alternativ till att låta aktörerna utforma tjänsteutbudet är att de liksom i dag definieras centralt eller i lokala försöksverksamheter. Vi anser dock att det är de aktörer som individen har valt är de som har bäst kompetens och möjligheter för att ställa samman ett individuellt anpassat program för att få henne tillbaka på arbetsmarknaden.

Vi anser således att det inte finns någon anledning att tro att tjänster av olika slag som utformas i varje enskilt fall av självständiga aktörer skulle ge sämre resultat än centralt bestämda åtgärdsprogram. Snarare tvärtom. Myndigheten har dock en viktig roll i att knyta till sig aktörer som besitter de kompetenser som krävs för att klara av att erbjuda kvalificerade tjänster för omställning och arbetsförmedling till individer med skilda förutsättningar och behov.

Det går att förvänta sig att det för grupper med speciella behov växer fram företag eller andra organisationsformer som inriktar sig mot dem. Dessa organisationer kommer att utveckla god kännedom om de åtgärder som fungerar just för de individer som uppsöker dem. Det kan vara specifika yrkeskategorier, utbildningar, geografiska regioner, ålderskategorier eller andra faktorer som förenar de arbetslösa och deras behov. Det kommer dock att finnas generella aktörer. Myndigheten har en viktig roll för godkännande av de aktörer som den knyter till sig, och deras kvalitet och resultat granskas kontinuerligt.

Resultatredovisningen från aktörerna är en öppen process. All den information som den arbetslösa behöver för att välja aktör måste finnas

tillgänglig hos myndigheten; vilka kategorier av arbetslösa som har valt vilken aktör, vilka arbeten de har fått, efter hur länge, med vilken lön etcetera. Aktörerna redovisar också vilket tjänsteutbud de har och till vilka priser.

Vi föredrar att det är den arbetslösa som i samråd med myndigheten väljer vilken aktör som han eller hon vill gå vidare till. Hos myndigheten finns arbetsmarknadsrådgivare, som tillsammans med den arbetslösa utifrån dennas behov, beslutar vilken inriktning och omfattning aktiviteterna ska ha.

Konkurrensen mellan aktörerna ligger i skedet när den arbetslösa väljer utifrån den tillgängliga informationen. Ett alternativ är att genomföra upphandlingar där myndigheten väljer ut aktörer med lämplig kvalitet och prisnivå. Anbudsprocesser kan gälla olika former av kontrakt. I princip kan en anbudsprocess ge en garanterad inkomst och beläggning genom att de får licens att ta hand om ett visst område eller en viss grupp. En anbudsprocess kan också utformas som en prisförhandling för tjänster där ersättning utgår i de fall den arbetslösa väljer dem. Det senare fallet ger en högre grad av återföring av kundernas önskemål genom kundval, men hur begränsande anbudsprocessen är beror på hur den genomförs och hur många som gallras bort.

Vi anser att det är möjligt med kundval och att ge individen beslutanderätten – mycket information om priser och tjänsteutbud ska vara tillgänglig. Det är dock endast ett val mellan de aktörer som är godkända och anknutna till myndigheten. Myndigheten bör ha stor kunskap om de godkända aktörerna. Myndigheten bör även ha en god kännedom om arbetsmarknaden, men här bör aktören vara specialisten som har kontaktnäten på specifika nischer.

Utvecklingspengen varierar i storlek, och det är ett myndighetsbeslut hur mycket pengar som individen ska få tillgång till. Det är således myndigheten som står för kostnadsbegränsningen i systemet. Varje arbetslös som kommer till myndigheten sorteras initialt utifrån hur stora insatser som kommer att krävas. Dessa insatsers omfattning ligger till grund för

hur stor utvecklingspeng som finns tillgänglig. Ett stort flertal kommer i normala fall endast att få med sig en peng för förmedling och matchning. Vissa läggs bara in i den centrala databasen över arbetsökande. De som får utvecklingspeng för tjänster i mindre omfattning och tjänster som kan specificeras relativt väl i förväg, träffar myndighetens rådgivare och går sedan vidare till vald aktör.

I de fall där större insatser krävs enligt den initiala sorteringen, eller att det visar sig efter en tid att så är fallet, utformas ett individuellt utvecklingsprogram tillsammans med både myndigheten och en representant från den valda aktören. Aktörens medverkan är avgörande för att tillvarata dennas erfarenhet och stimulera till flexibilitet och individanpassning av programmen. Alternativt skulle den arbetslösa kunna gå iväg till aktören och göra upp om innehållet i utvecklingsprogrammet på egen hand, utifrån en given storlek på utvecklingspengen. Den exakta proceduren i varje enskilt fall är en avvägning mellan administrativa resurskrav och behovet av att myndigheten som finansierar godkänner programmets innehåll. Ju större kännedom myndighetens arbetsmarknadsrådgivare har om de olika aktörernas styrkor och svagheter för olika kategorier, desto smidigare går arbetet med att finna lämpliga utvecklingsprogram.

Aktören får betalt enligt de priser som angivits för de olika tjänsterna. Dessutom utgår betalning när personen har fått arbete. För svårplacerade fall utgår större betalning. Alternativt skulle en utvecklingspeng kunna ges som en klumpsumma och får individen arbete tidigare gör aktören vinst. I praktiken är skillnaden mellan de olika metoderna inte så stor, eftersom de olika insatserna och kostnaderna ligger till grund för utvecklingspengens storlek. Vi har valt att det utgår en intäkt för resultatet att den arbetslösa har fått jobb, och på så sätt direkt stimulera aktören till att finna ett arbete för den arbetslösa.

### **Selektionsproblematik**

Selektionsproblemet försvinner då myndigheten ansvarar för finansiering, genom att det är de offentliga medlen som differentieras utifrån

kundens risk att bli arbetslös, respektive behov av åtgärder. Aktörerna får differentierad betalning och kan på så sätt agera affärsmässigt.

### **Myndighetsfunktionen och privata aktörers roller och incitament**

Vi har valt att ge ”arbetsmarknadsmyndigheten” ansvaret för finansiering och kontroll av systemet. Myndigheten godkänner och auktoriserar privata och offentliga företag och organisationer för handläggning av arbetslöshetsunderstödet och producent av omställningstjänster. I de fall där privata företag och organisationer inte finns eller inte ger tillräcklig täckning för marknadens efterfrågan, svarar myndigheten för att upprätta en offentlig organisation som agerar på samma villkor som en privat skulle ha gjort. Myndigheten ansvarar för att tjänsternas kostnad och kvalitet överensstämmer med de politiska intentionerna. Myndigheten ansvarar också för statistik, uppföljning, utvärdering och informationsspridning. Det ska också finnas ett fristående institut som självständigt granskar kvaliteten på de olika tjänsterna.

De verksamheter som kan skötas utifrån marknadens logik har vi valt att konkurrensutsätta. Det är handläggningen av arbetslöshetsunderstödet och produktionen av tjänsterna för omställning. För det sistnämnda finns det en uppväxande marknad, som vi tror med fördel kan bidra med kompetens och innovationskraft.

Företag och organisationer i systemet bör ha incitament att individen inte ska bli arbetslös till att börja med, och få bästa tänkbara åtgärder för att så snabbt som möjligt finna en lämplig plats på arbetsmarknaden.

A-kassorna gör vinst då färre medlemmar än riksgenomsnittet för de registrerade kategorierna blir arbetslösa, och då de snabbare kommer tillbaka till arbetsmarknaden igen. Kassorna verkar i konkurrens och måste erbjuda sina tjänster till lämpligt pris. Kvaliteten på tjänsterna följs upp och övervakas av myndigheten.

De företag och organisationer som producerar omställningstjänster har incitament att erbjuda tjänster till marknadsmässigt pris genom att deras tjänsteutbud och priser är fullt synliga för den arbetslösa när hon eller han

väljer aktör. Tjänsternas resultat är tillika fullt synligt för individen, vilket pressar aktörerna både till att erbjuda ett attraktivt tjänsteutbud till konkurrenskraftigt pris, och att finna ett arbete åt den arbetslösa. Detta incitament stärks genom att aktören får betalt när den arbetslösa har kommit tillbaka på arbetsmarknaden.

### **Individens incitament i arbetsmarknadspolitiken**

Vi anser att det bör finnas ett fullgott skydd för inkomstrygghet vid arbetslöshet under en omställningsperiod. Det är viktigt att denna period blir så kort som möjligt och att individer som har svårt att komma tillbaka på arbetsmarknaden identifieras och får extra hjälp tidigt.

Det är dock inte enbart företagen och organisationerna i arbetsmarknadspolitiken som bör ha incitament att komma tillbaka i arbete, utan individen måste ha samma intresse. Det finns delade meningar om hur dessa incitament ska stimuleras och upprätthållas. Vi anser att man inom arbetsmarknadspolitikens område bör erbjuda inkomstskydd under en begränsad period, till exempel 300 dagar. Därefter kan annat skydd ta vid för att förhindra utslagning, men då är det inte längre arbetsmarknadspolitik utan socialpolitik.

För att nå viss flexibilitet är det ett tänkbart alternativ att individen kan ha möjlighet att förlänga ersättningsperioden när den börjar lida mot sitt slut, mot att ersättningsnivån sänks i motsvarande mån. När till exempel 50 dagar återstår, kan individen välja att få tillgång till 100 dagar med hälften av betalningen, eller 75 med reducerad utbetalningsnivå. För att undvika spekulation om den arbetslösa blir erbjuden arbete, bör den lägre nivån i dessa fall ligga fast efter beslut om sänkning.

### **Samverkan med andra trygghetslösningar**

Det förslag vi har skisserat berör i första hand personer på arbetsmarknaden som anser att de behöver komma vidare och därför nyttja aktörernas tjänster, och de individer som kommer till myndigheten och är berättigade till arbetslöshetsunderstöd och eventuell utvecklingspeng. Under pe-

rioden dessförinnan, vid varsel och under uppsägningstiden, finns i dag för delar av arbetsmarknaden trygghetslösningar inom ramen för Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen.

Vi anser att ett företag ska ha rätt att istället kunna anlita någon av de godkända aktörerna för omställningstjänster vid varsel och uppsägningar. Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen borde också kunna vara godkända aktörer och få fullt tillträde till den marknad för omställningstjänster som de verkar på. Såvitt vi erfar finns det egentligen ingen anledning att ha separata marknader för dessa tjänster.

En komplikation som kräver en lösning är finansieringen, eftersom Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen finansieras genom avgifter från dem som omfattas av omställningsavtal. Det skulle kunna lösas genom att lägga finansieringen från företagen och organisationerna i ett separat bolag där dessa har nyttjanderätt till medel, för att handla upp önskad aktör. Då blir betalningen till aktören från företagets utvecklingspeng, istället för från myndigheten, men arbetssättet kan vara detsamma. Det bolag som tillhandahåller finansieringen bör då kunna ge samma information till företaget/organisationen och deras uppsagda och varslade om aktörernas tjänsteutbud och priser, det vill säga ha tillgång till samma databas som myndigheten när den ger rådgivning till de arbetslösa.

De företag och organisationer som är med på dessa trygghetslösningar grundar sina incitament att delta genom att löneutbetalningen kan minska om den uppsagda lyckas få arbete under uppsägningstiden. Dessutom ger det bra *good will* och attraktionsvärde på arbetsmarknaden att kunna ta hand om sin personal vid den här typen av förändringar som kan drabba alla företag och organisationer. Dessa incitament torde vara kraftiga och bädda för ett intresse att täcka in hela arbetsmarknaden i trygghetsystem vid varsel och uppsägning.

### **Behov av ett individuellt utvecklingskonto**

Det finns flera skäl till att det kan finnas ett behov av ett individuellt utvecklingskonto. Ett är att omstruktureringar mellan och inom olika

näringsgrenar leder till att många kommer att byta yrke och jobb flera gånger under livet, vilket kräver att kompetensen utvecklas och förnyas. Ett ytterligare skäl är att det finns många underutbildade personer på arbetsmarknaden; nästan en tredjedel är underutbildade för de tjänster de i dag innehar och de flesta av dem har en låg utbildningsnivå.

Strukturomvandlingen och samhällets utveckling kräver kompetensutveckling och rörlighet på arbetsmarknaden, men denna rörlighet kan och bör öka också av andra skäl – var tredje fast anställd och knappt två tredjedelar av de tillfälligt anställda – är ”inlåsta” på sitt arbete, det vill säga de uppger att de inte är i sitt önskade yrke. Detta innebär förluster i form av dels mindre välbefinnande för den enskilda, dels att individer får sämre hälsa och har svårare att utföra sina arbetsuppgifter. För att få till stånd en sund flexibilitet på arbetsmarknaden är instrument för ett livslångt lärande centrala.

Få har i dag råd att efterfråga mer omfattande icke offentligt finansierade och planerade utbildningar, vilket har till följd att utbudet av alternativa utbildningsanordnare som skulle kunna tillhandahålla en bredare och mer mångsidig utbildningsflora är litet. Det är sålunda angeläget att se över vilka insatser som kan göras för att skapa förutsättningar för ett livslångt lärande, inom och utanför utbildningsområdet.

Vi bedömer att det finns behov av ett system för individuellt utvecklingssparande, mot bakgrund av arbetsmarknadens utveckling och förändringskrav, en för låg utbildningsnivå, höga ohälsotal, en låg faktisk pensionsålder och en minskad rörlighet på arbetsmarknaden.

Det finns stora grupper som inte gynnas av den vidareutbildning som arbetsgivaren betalar. De som genomgår minst vidareutbildning, som finansieras av arbetsgivaren, är främst anställda i mindre företag, lågutbildade, egenföretagare, deltidsarbetande och äldre. Det är också ovanligt att personal erbjuds längre sammanhållna utbildningsperioder och mer än hälften får ingen personalutbildning alls.

Det kan också vara svårt för dem som vantrivs på sin arbetsplats eller är missnöjda med personalutbildningarna att gå en utbildning som kan leda

dem till ett nytt jobb. Hos dessa kategorier finns det ett särskilt behov av utvecklingsparande.

Enligt opinionsundersökningar är omkring 50 procent villiga att spara till sin egen vidareutveckling. Kompetensutveckling ger större förutsättningar för individen att hantera förändringar i omgivningen och stärka hennes ställning på arbetsmarknaden. Ytterligare en positiv effekt med individuellt utvecklingsparande är att stimulera till ett mer varierat utbildningsutbud.

Det finns teorier om att det ur ett effektivitetsperspektiv är bättre att satsa utbildningsresurser på extra begåvade personer än att generellt öka utbildningsnivån i ett samhälle. Det som talar för att satsa mest på en elit är att den är så produktiv att den genererar mervärde till alla i samhället genom en ökad ekonomisk tillväxt. Det finns emellertid belägg för att ett utbildningssystem som minskar utbildningsskillnader tenderar att ge en större ekonomisk tillväxt på lång sikt (Storesletten & Zilibotti, 2000).

Vi anser att oavsett utbildningsnivå och tillgång på vidareutbildning, så bör alla ha en möjlighet till återkommande utbildning och personlig utveckling. Ett system för individuellt kompetenssparande ska vara generellt och ha till uppgift att ge alla samma möjligheter att spara till ett livslångt lärande. Systemet ska vara frivilligt, enkelt och överblickbart. Vår ambition med att föreslå ett individuellt utvecklingsparande är att de allra flesta ska ha tillräckligt stora sparmedel för att de inte ska vara alltför beroende av konjunkturläge, arbetsgivare eller offentliga system. Systemet ska också vara effektivt och upplevas som rättvist.

### **Individen och det individuella utvecklingskontot**

Finansieringen av livslångt lärande kan i huvudsak ligga på individen, arbetsgivaren och/eller staten. Vi anser att det är viktigt att den enskilda har en central roll vid utformning av ett individuellt kompetenssparande. Det är den enskilda som känner sina preferenser och har ansvaret och förstågan att fatta beslut om sitt arbetsliv. Individen ska därför själv delta i finansieringen av sin utveckling och spara av egna medel.



Människor är ett mål i sig själva, inte ett medel för andra. Livslångt lärande ska därför i huvudsak vara ett individuellt projekt, där den enskilda har stor möjlighet att påverka utbildningens fokus och utformning och fatta avgörande beslut när och var den ska äga rum. Dock inom vissa givna ramar, som vi beskriver nedan. Utbildning kräver också ett eget starkt engagemang för att ge bra resultat.

Ett system med individuellt kompetenssparande har även stor betydelse för ett mer aktivt medborgarskap och delaktighet i det civila samhället.

### **Statens roll för finansiering av utbildning och subventionering av utvecklingskonto**

Vad finns det för skäl för staten att intervensera på utbildningsområdet i en marknadsekonomi? Så kallade marknadsmisslyckanden kan motivera att staten har en roll att fylla. För det första vet vi att ackumulering av humankapital i en befolkning leder till högre tillväxt i samhället på lång sikt. Vi vet också att vissa typer av yrkeskategorier, till exempel läkare och ingenjörer, ger en större avkastning än de själva kan tillägna sig i form av en hög lön. Med andra ord kan en ökad kompetens skapa högre värden än individen eller arbetsgivaren får i form av högre lön eller produktivitet. Den samhällsekonomiska nyttan är större än för individen och arbetsgivaren, vilket är ett skäl för staten att subventionera utbildning.

Det finns också orsak att tro att personer utan eget kapital kan ha svårt att finansiera studier för livslångt lärande om inte arbetsgivaren bidrar. Så kallade kapitalmarknadsimperfectioner medför svårigheter att låna pengar för studier på marknaden eftersom banker och andra kreditinstitut har svårt att bedöma risken som är förknippad med utlåning som används för utbildningsinvesteringar. Det innebär en ineffektiv resursallokering om bara välbärgade personer – och inte motiverade och talangfulla med otillräckliga medel – kan studera. Det skulle också utgöra en orättvisa.

Det kan även finnas marknadsimperfectioner på andra områden än utbildningsmarknaden. I Sverige är lönestrukturen relativt platt vilket reducerar avkastningen på utbildning. Om individen ska ha incitament

att investera i utbildning kan det krävas inte bara ett privat engagemang utan även ekonomisk belöning. Som vi har sett ovan, är lönepremien för utbildning lägre i Sverige än i jämförbara länder. Det innebär att efterfrågan på livslångt lärande liksom annan utbildning, kan behöva statliga subventioner för att efterfrågan ska vara tillräcklig i samhällsekonomisk bemärkelse.

Det finns inslag i välfärdsstaten som kan minska motiven för arbetsgivarna att finansiera kompetensutveckling och ansvara för livslångt lärande. Det finns därför skäl att tro att arbetsgivare tenderar att underutbilda personal, eftersom kostnaderna för utslagning bärs kollektivt av samhället, och inte av det enskilda företaget. De obligatoriska socialförsäkringarna medför att varken arbetsgivare eller individen behöver ta ansvar för de samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår om en person slås ut genom arbetslöshet eller sjukskrivning. Därför kan det vara mer fördelaktigt för en arbetsgivare att anställa en annan person än att hjälpa den utslagne med rehabilitering eller kompetensutveckling.

I projektet *International Adult Literacy Survey*, IALS, (OECD, 2000) visas att statens agerande är viktigt för om vuxna deltar i de utbildningar som finns. Att det förhåller sig på detta vis hänger samman med att sannolikheten att studera vidare ökar betydligt om den egna familjen bär på en bildningstradition och har erfarenheter av längre studier, och att staten till viss del kan kompensera för detta.

Trots att Sverige har en av världens mest litterata befolkningar har så många som en fjärdedel inte tillräckliga färdigheter och kunskaper för att aktivt verka i samhället och på arbetsmarknaden, enligt OECD (2000). Sannolikheten att arbetsgivaren satsar offensivt på dessa personer är låg. Eftersom livslångt lärande har kommit att bli allt mer centralt för förutsättningarna att lyckas i arbetslivet är det angeläget att även de som inte får utbildning finansierad av arbetsgivaren har möjlighet att spara på ett utvecklingskonto, och därmed få sin utbildning subventionerad av staten.

Högutbildade har många fördelar på arbetsmarknaden. Det är i dag främst högutbildade som åtnjuter de största utbildningssatsningarna av

sina arbetsgivare. De trivs dessutom bättre med sina arbetsuppgifter, har lättare att orientera sig och har större inflytande över sin arbetssituation. Individuellt utvecklingssparande kan erbjuda utbildningsmöjligheter för dem som genomgår mindre personalutbildning, nämligen de som har en låg utbildning, är tillfälligt anställda, anställda i kommuner och mindre företag eller är egenföretagare.

I en situation där staten bör minska de stora utgifterna för arbetslöshet, sjukfrånvaro och den låga faktiska pensionsåldern, kan kompetenshögjande system bidra till att öka rörligheten och ge fler större individuell rådgivning, vilket bör öka förutsättningarna att sänka kostnaderna.

Vi anser även att en av statens uppgifter är att bidra till att individens livschanser ökar. Detta innebär att staten av rättviseskäl bör ge individer instrument för att de kontinuerligt under livet ska kunna förkovra sig och skapa sig nya möjligheter. Individuellt utvecklingssparande kan i allra högsta grad vara ett sådant instrument.

Sveriges generella välfärdsmodell ska gälla även på detta område. Vi anser att alla – oberoende av inkomst eller position på arbetsmarknaden – ska få vara med på samma villkor i ett system med statligt subventionerat individuellt utvecklingssparande.

### **Arbetsgivarens roll**

Arbetsgivare anser ofta att det är befogat att investera i företagsspecifikt humankapital, dels för att arbetsuppgifterna ska kunna genomföras, dels för att behålla personal. Därför satsar de på personalutbildning. Det finns däremot svagare motiv för dem att finansiera utbildning som ger generell kompetens inom ramen för ett livslångt lärande.

Vi anser att utbildning inom ramen för ett individuellt utvecklingskonto ska komplettera det befintliga utbildningsutbudet av personalutbildning, vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildningar. Studier visar att företagen ser individuellt kompetenssparande som just ett komplement till personalutbildningen. Vi anser därför att ett system för individuellt utvecklingssparande inte ska bygga på att arbetsgivare som regel är med

och finansierar den kompetensutveckling som individen väljer att göra inom ramen för individuellt kompetenssparande. Däremot ska det vara fritt fram för de arbetsgivare som så önskar att vara med och bidra till den enskildas sparande. Ett annat sätt att subventionera kompetensutvecklingen är att ge medarbetaren möjlighet att använda en del av sin arbetstid till individuell kompetensutveckling. Ett ytterligare sätt är att ge tillgång till arbetsredskap eller arbetslokaler. Perspektivet bör vara dynamiskt – även om arbetsgivaren inte får användning av just den person vars kompetenssparande man bidragit till kommer kompetensnivån generellt att öka. Totalt sett torde en högre utbildningsnivå gynna såväl produktivitet som chansen att hitta ”rätt” utbildad personal. Arbetsgivare torde utgå ifrån att självvald utbildning på flera sätt kan bidra till medarbetarnas insatser på arbetet samt främja deras lojalitet till arbetsgivaren och därför sätta in pengar på utvecklingskonton.

### **System för ett individuellt utvecklingssparande**

Vi föreslår att individen som väljer att kompetensspara ska avsätta minst en andel av sin nettolön under en viss tid på ett utvecklingskonto för att erhålla en utvecklingspremie av staten. En av fördelarna med denna modell är att marginaleffekter, som uppstår på grund av skattesystemets utformning, förlorar betydelse. En annan fördel är att alla ska spara en lika stor andel av sin nettoinkomst för att få del av den statliga subventionen. Utvecklingspremien ska vara lika stor för alla, oavsett inkomst.

Ett alternativ är att sparandet sker av bruttolönen med avdragsrätt. En avdragsrätt skulle i och för sig innebära ett psykologiskt värde, men den skulle inte innebära någon subvention eftersom beskattningen då bara skjuts på framtiden.

Vi förespråkar ett sparande av nettolönen för att sparandet ska vara överskådligt, robust och enkelt för den enskilda. Dessutom kan skattesystemet förändras över tiden och vi menar att det inte ska påverka utvecklingssparandet.

En viktig utgångspunkt är att det måste vara möjligt för alla som deltar

att genom ett sparande inom ramen för individuellt utvecklingssparande komma upp i belopp som gör det möjligt att studera under den yrkesverksamma perioden av livet. Sparandet och storleken på statens subvention kan därför inte ligga på för låga nivåer. Samtidigt måste var och en ha möjlighet att avsätta en del av inkomsten till ett utvecklingssparande för att systemet ska vara generellt. En kostnadskontroll för staten är även nödvändig för att inte statens utgifter ska skjuta i höjden på ett okontrollerbart vis.

Utvecklingspremien föreslås ha en övre gräns; individen ska kunna bli berättigad till ett maximalt belopp, till exempel ett inkomstbasbelopp, under sitt arbetsliv.<sup>11</sup> Delar av utvecklingspremien kan utbetalas vid flera tillfällen beroende på hur individen väljer att förlägga sparandet under livet.

Det premiegrundande utvecklingssparandet bör ligga inom ett spann av inkomsten, där olika andelar sparande berättigar till olika stora premier. Det bör sålunda finnas en minsta, liksom en högsta, andel av lönen som ligger till grund för utvecklingspremier av viss storlek.

I ett tänkt exempel ska individen kunna spara minst 1 procent och maximalt 10 procent av sin nettolön under minst tre år för att vara berättigad till utvecklingspremie. En kontroll sker per den 30 december varje år. Det ska vara tillåtet att göra uppehåll i sparandet under ett eller flera år för att sedan återuppta det.

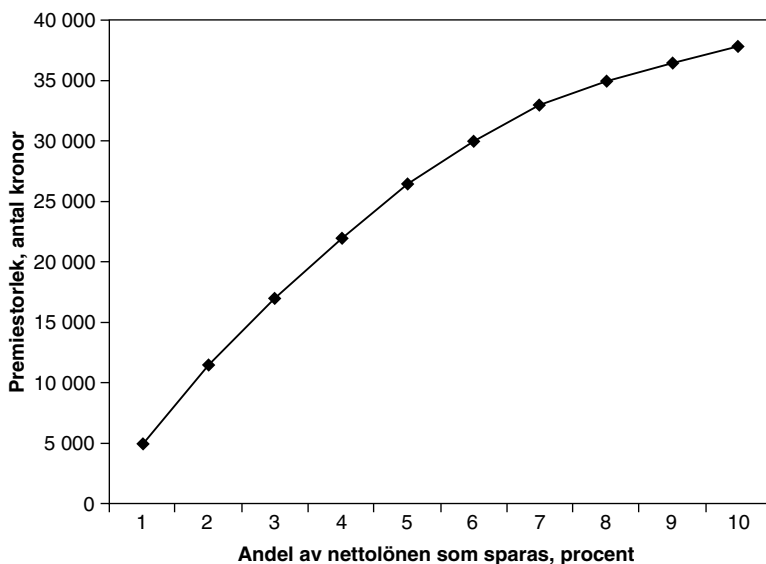
Vi föreslår även att staten subventionerar det individuella utvecklingssparandet med en i storlek avtagande utvecklingspremie, av fördelningspolitiska skäl. En majoritet i opinionsundersökningar uppger att de är villiga att spara upp till 500 kronor per månad, vilket för en majoritet av löntagarna motsvarar en eller ett fåtal procentenheter av nettoinkomsten. Även på dessa sparnivåer måste det finnas en möjlighet att spara ihop ett tillräckligt stort kapital för att upprätthålla en kontinuerlig eller fördjupad

---

<sup>11</sup> Ett inkomstbasbelopp är 37 900 kronor år 2002. Fördelen med att knyta den maximala kompetenspremien till basbeloppet är att det justeras efter den ekonomiska utvecklingen varje år.

kompetensutveckling. Nedan följer en principskiss över den avtagande utvecklingspremien. Kurvans lutning kan göras flackare eller brantare, beroende på vilken stimulans och fördelningseffekt man vill uppnå.

FIGUR 22. Avtagande kompetenspremie.



Räkneexemplet i tabell 6 – som ska tolkas som en skiss på den föreslagna modellen – visar att det är möjligt för personer med olika inkomstlägen att utvecklingspara. Summan pengar att använda till kompetensutveckling skiljer sig inte heller nämnvärt mellan olika inkomstgrupper, eftersom inkomstskatten redan är betald och statens utvecklingspremie har stor betydelse för den totala slutsumman. Här följer två förenklade räkneexempel för tre individer (A, B och C) med olika inkomstnivåer.

TABELL 6. Utvecklingssparande för en låg-, medel- respektive höginkomsttagare (A, B respektive C). Nettoinkomsten beräknad efter inkomstskatt.<sup>12</sup> Månatligt sparande är 1 procent av nettoinkomsten.

INDIVID	TAXERAD FÖRVÄRVSINKOMST	MÅNADS- INKOMST	NETTOINKOMST PER MÅNAD	MÅNATLIGT SPARANDE (1%)	ÅRLIGT SPARANDE
A	144 000	12 000	8 461	85	1 020
B	216 000	18 000	12 204	122	1 464
C	360 000	30 000	18 787	188	2 256

Antagen årlig avkastning är 4 procent. Disponibelt belopp efter tre år, i detta exempel är utvecklingspremien 5 000 kronor:

- A 8 311 kronor
- B 9 752 kronor
- C 12 323 kronor

I nästföljande exempel, tabell 7, är det månatliga sparandet högre, 3 procent av nettoinkomsten:

Tabell 7. Utvecklingssparande, 3 procent av nettoinkomsten.

INDIVID	TAXERAD FÖRVÄRVSINKOMST	MÅNADS- INKOMST	NETTOINKOMST PER MÅNAD	MÅNATLIGT SPARANDE (3%)	ÅRLIGT SPARANDE
A	144 000	12 000	8 461	255	3 060
B	216 000	18 000	12 204	366	4 392
C	360 000	30 000	18 787	564	6 763

Antagen årlig avkastning är 4 procent. I detta exempel är utvecklingspremien 17 000 kronor och det disponibla belopp blir därför efter tre år:

<sup>12</sup> Skatteberäkningen är utförd med hjälp av Riksskatteverkets skatteuträkningsprogram för löntagare och pensionärer för inkomståret 2001 (2002 års taxering).

- A 26 934 kronor  
 B 31 258 kronor  
 C 38 956 kronor

Eftersom utvecklingspremien inte är beroende av inkomsten, utan av sparandet, kommer låginkomsttagare att få relativt sett en större subvention per insatt krona på utvecklingskontot. Tabell 8 ger en bild av hur mycket en låg-, medel- respektive höginkomsttagare får i subvention i ett exempel när de sparar 3 procent av sin nettolön under tre år.

Tabell 8. *Subventionsgrad.*

INDIVID	A	B	C
NETTOLÖN PER MÅNAD	8 461	12 204	18 787
MÅNATLIGT SPARANDE 3 PROCENT	255	366	564
SPARANDE EFTER TRE ÅR	9 934	14 258	21 956
UTVECKLINGSPREMIE	17 000	17 000	17 000
UTVECKLINGSPENGAR TOTALT	26 934	31 258	38 956
SUBVENTIONSGRAD	0,63	0,54	0,44

### Förvaltning av individuella utvecklingskonton

Utvecklingskonton ska vara möjliga att ha på bank eller motsvarande. Individen ska själv avgöra hur det individuella kompetenssparandet ska förvaltas; risktagandet i sparandet avgörs av den enskilda. Storleken på den utvecklingspremie individen har rätt till står angiven på kontoutdraget för utvecklingskontot.

Staten fonderar de resurser den har avsatt för individuellt utvecklingssparande. Den enskilda får den berättigade utvecklingspremien utbetalad när hon tar ut sina egna pengar från sitt utvecklingskonto för att studera.

### Uttag, kontroll och utvärdering

Hur pengarna på utvecklingskonton ska få användas ska i huvudsak avgöras av individen. Eftersom staten subventionerar individuellt utveck-



lingssparande bör den dock ha kontroll över och godkänna den utbildning som den enskilda väljer att använda premien och sparandet till. Det är önskvärt att reglerna för vad som ska vara godkänt att använda utvecklingspengarna till är generösa. Det är inte meningen att staten ska avgöra från det ena fallet till det andra om utbildningen är befogad eller inte.

För att godkännandet ska vara effektivt, men flexibelt, föreslår vi en modell där utbildningsanordnare ansöker om att få utbildningar godkända hos en statlig myndighet för att individen ska få tillgång till sina pengar på utvecklingskontot. Denna märkning skulle innebära en kvalitetsstämpel på utbildningen, vilket skulle kunna utgöra en fördel för utbildningsanordnaren. De godkända utbildningarna ska vara samlade i ett register hos myndigheten, för att förenkla valet av utbildning. Den enskilda ska dock ha möjlighet att ansöka om att få använda sina sparade pengar till annan verksamhet än de godkända utbildningarna hos myndigheten för att ge utrymme för olika former av icke-formellt lärande.

Eftersom individuellt utvecklingsparande innehåller en statlig subvention bör det även finnas en kontrollfunktion av uttaget av sparmedel. För att banken ska kunna tillåta ett uttag från utvecklingskontot och för att staten ska utbetala utvecklingspremien ska individen visa ett antagningbesked för en godkänd aktivitet och påbörja den inom ett par månader. Hälften av utvecklingspremien utbetalas i början av studierna och resterande summa efter avslutad utbildning. Staten utför stickprovskontroller för att se att pengarna används till det de är avsedda för.

Vi anser att staten ska utbetala utvecklingspremien till individen, och inte till utbildningsanordnaren. Ett skäl till detta är att den enskilda ska kunna använda en del av pengarna för att täcka även andra utgifter än eventuella kursavgifter. För den enskilda innebär utbildning normalt att man måste avstå från arbetsinkomster och i vissa fall betala kursavgifter. Tanken med ett utvecklingskonto är att individen ska kunna ha råd att studera under den yrkesverksamma perioden av livet då levnadsomkostnaderna ofta är höga. Utvecklingspengarna ska alltså kunna täcka både

inkomstbortfall och ökade kostnader för utbildning.

Pengarna på utvecklingskontot tillhör den enskilda individen och det ska vara möjligt att ta ut dem till andra ändamål än godkänd utbildning. Individens rätt till utvecklingspremien förfaller emellertid då. Banken, eller annan aktör som erbjuder utvecklingskonton, ska kunna ta ut en särskild avgift för dessa. Räntan på kontot bör beskattas fullt ut som personlig kapitalinkomst.

Det ska finnas en lagstadgad rätt till tjänstledighet för kompetensutveckling, som garanterar att arbetstagaren kan studera på del- och heltid. Det är viktigt att det finns både formell och informell möjlighet att ta tjänstledigt för att studera, även för studier som inte är relaterade till det aktuella arbetet. Det kan dock förmodas att det kan finnas arbetsplatser med ett värderingsklimat som minskar intresset för att studera på arbetstid, liknande det åtminstone upplevda motstånd som finns på vissa arbetsplatser mot att män tar ut föräldraledighet. Utbildning kan dock i högre grad förläggas på flexibla tider och med anpassningsbara former som kan gå att kombinera med arbete. Man kan förvänta att utbildningsföretagen anpassar sina tjänsteerbjudanden till värderingarna hos de målgrupper de riktar sig till.

All inläring sker inte under formell undervisningstid, utan informellt i många andra sammanhang. Många arbeten kräver inte heller specifik specialistkompetens utan det kan vara nödvändigt att ha andra färdigheter. Därför ska det vara möjligt att använda utvecklingspengar till andra aktiviteter än traditionella kurser och utbildningar. Samtidigt är det viktigt att det finns metoder för att identifiera och dokumentera faktiska kunskaper som inhämtas.

Informationsinsatser är av stor vikt för att kompetenssparandet ska få stor spridning i befolkningen. Staten bör därför avsätta medel för informationsinsatser till allmänheten, banker, försäkringsbolag, utbildningsanordnare med flera. Denna nya sparform kommer att påverka människors beteende och det bör följa intentionen att förbättra det livslånga lärandet och öka rörligheten på arbetsmarknaden. Det är angeläget att

följa upp effekter i arbetslivet, på arbetskraftsutbudet, utbildningsutbudet samt kompetensutveckling. Arbetsmarknadsmyndigheten eller annan myndighet får i uppdrag att fortlöpande insamla data och analysera resultaten och årligen publicera en rapport om effekterna av det individuella utvecklingssparandet.

Ett fristående institut ska ha ansvar för att göra en fristående kvalitetsgranskning av de godkända utbildningarna. Institutet ska ha rätt att inhämta information om utbildningarna från Högskoleverket, SCB och andra statliga instanser samt utbildningsanordnare.

Var tredje som kompetenssparar skulle vilja gå en högskoleutbildning (SOU 2000:119). I Sverige får dock inte enskilda individer köpa utbildning på högskolor och universitet. Det får däremot myndigheter och företag göra. Den totala intäkten till samtliga lärosäten med examensrätt oavsett huvudman för uppdragsutbildning år 2000 uppgick till närmare en miljard kronor. Detta betyder att universitet och högskolor i dag saknar tillräckliga incitament att erbjuda utbildningar som enskilda personer efterfrågar.

I ett system med individuellt utvecklingssparande bör det vara möjligt för en enskild person att betala för och genomgå en uppdragsutbildning inom högskolan i Sverige. Denna möjlighet finns redan för studier i utlandet.<sup>13</sup> Att få ge kurser som finansieras av utvecklingsmedel inom ramen för uppdragsutbildningen skulle ge högskolor och universitet incitament att utforma utbildningar som i större utsträckning är anpassade efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Utvecklingspengar ska även kunna användas för kompetensutveckling som äger rum i andra länder. För närvarande byggs det nu infrastruktur för livslångt lärande. EU-kommissionen utvecklar till exempel en databas, där länkar och information för en mängd olika kurser och andra former

<sup>13</sup> Det är i dag möjligt att låna pengar av CSN för att betala kursavgifter till utbildningar i utlandet. Under höstterminen 2001 uppbar 8 874 studerande studiemedel i form av lån till terminsavgifter utomlands. Vårterminen 2001 var motsvarande antal 7 099, höstterminen 2000 var det 10 380 samt vårterminen 2000, 9 779.

av utbildningar från hela Europa samlas, och den ska bli tillgänglig genom nationella hemsidor.

### **Framtidens utbildningsutbud**

I Sverige har vi ett tämligen stort offentligt åtagande vad gäller utbildning. Detta innebär att utbudet har kommit att styra efterfrågan och inte tvärtom. Det finns svårigheter att förutspå hur framtidens utbildningsutbud kommer att påverkas av individuellt utvecklingssparande, eftersom inte tanken är att staten ska styra hur pengarna används. Det finns heller inget system med individuellt utvecklingssparande i någon annan del av världen som man kan dra lärdomar av. Efterfrågan kommer att avgöras av enskilda människors preferenser och deras upplevda behov av kompetensutveckling.

Enligt Statskontorets bedömning (bilaga 4 i SOU 2000:119) skulle omkring 400 000 personer per år ta ut sparpengar om det av den särskilda utredaren Ljunggren Lönnberg föreslagna system för individuellt kompetenssparande skulle vara i full gång år 2010. Vid ett antagande om att dessa personer skulle kompetensutveckla sig på 25 procent av sin tid skulle individuellt utvecklingssparande medföra en ökad tillströmning i den kommunala vuxenutbildningen och högskolan på uppemot 60 000 helårsstuderande år 2010. Detta skulle innebära att efterfrågevolymen skulle öka med mellan 9 och 14 procent under de första tio åren. Ökningen skulle bli ännu större räknat i antal individer och kursdeltagare.

Statskontorets fokus ligger på utbildning inom ramen för den befintliga inom vuxenutbildningen och högskolan, men vår bedömning är att utbildningsfloran kommer att växa och att det kommer att finnas utrymme för andra typer av läroprocesser. Fyra av tio anser att de inte är nöjda med de eftergymnasiala utbildningarna som finns i dag, enligt en intervjuundersökning som utförts på uppdrag av SACO (Dahlgren, 1999). Hela 40 procent uppger att de är mer intresserade av andra utbildningar än de som finns i dagens system. Det antyder att det finns en

efterfrågan på ett mer varierat utbildningsutbud, där utbudet på utbildningar berikas genom att släppa in fler aktörer på marknaden.

### **Utvecklingsparande eller klassisk arbetsmarknadspolitik**

Slutligen några ord om utvecklingskontots relation till dagens utbildnings- och arbetsmarknadspolitik. Huvudsyftet med de förslag som vi lägger fram här är att öka individens anställningsbarhet och att öka hennes möjligheter att kunna byta jobb. Vi avstår från att diskutera om det är klokt att satsa på livslångt lärande i form av stöd till ett individuellt utvecklingsparande på bekostnad av andra utbildningssatsningar inom grundutbildningen. Det kan dock vara värt att notera att staten för närvarande satsar betydligt mer resurser på traditionell vuxenutbildning än på individuellt kompetensparande.<sup>14</sup>

Vi anser att det individuella utvecklingsparandet bör överta delar av arbetsmarknadsutbildningarnas nuvarande uppgifter. Det vore därför rimligt att staten finansierar stödet till individuellt utvecklingsparande genom att föra över anslag från arbetsmarknadspolitikens område.<sup>15</sup>

---

14 Staten avsatte budgetåret 2002 2,9 miljarder kronor till vuxenutbildningen, 2,5 miljarder kronor till folkbildningen och 22 miljarder kronor till grund- och forskarutbildning på högskolenivå. Anslaget till studiestöd är 22,5 miljarder kronor. Nettokostnaden för vuxenutbildningen är dock omkring 13 miljarder kronor, då studiestödet uppgår till omkring 6 miljarder och kommunerna finansierar en stor del av vuxenutbildningen inom ramen för komvux, sårvox och svenska för invandrare, sfi. Den utbildning som främst personer över 19 år tar del av får alltså avsevärt större anslag än vad som är avsatt för det individuella kompetensparandet. (Våren 2002 finns 3,7 miljarder kronor öronmärkta för kompetensutveckling hos Riksgäldskontoret.)

15 Anslaget till arbetsmarknadspolitik är omkring 60 miljarder kronor för år 2002.



## BERÄTTELSE OM FRAMTIDEN

### **Eva, 45 – högstadielärare år 2004**

Eva har varit högstadielärare i över 20 år. På senare år har det blivit allt jobbigare. Undervisningen har allt mer kommit i skymundan för allt annat som också ska ingå i arbetet. Redan för tio år sedan skar skolan ner på en mängd personal omkring lärarna, som förr avlastade dem med olika sysslor. Vaktmästare, skolvärdinnor, administrativ personal, speciallärare och andra som tidigare var till hjälp i arbetet finns nu bara i begränsad omfattning. Eva upplever att det är så mycket fler möten och arbete utöver själva undervisningen. Även under lektionstid kan hon känna att undervisningen har fått stå tillbaka och att mesta delen av tiden i klassen går åt till att hantera ungdomarna för att de ska kunna fokusera på att lära sig något över huvud taget. Klasserna har blivit större och de stökiga elever som i alla tider har funnits i varje klass drar i den allmänna röran med sig även dem som skulle kunna ha förutsättningar för att tillgodogöra sig undervisningen.

Den värsta biten med arbetet är dock inte eleverna, utan deras föräldrar. Föräldrarna i den klass hon är klassföreståndare i är välutbildade, arbetar mycket och har höga krav på den skola de tycker att de genom skatten har betalat dyrt för. När hon känner behov av att få deras stöd, möts hon av attityden att ”de här problemen är skolans ansvar att ordna”. Hon känner föräldrarnas illa dolda anklagelser av att hon inte kan hantera situationen.

Själva anser de inte att de har något ansvar för hur ungdomarna betar sig i skolan. Det finns en stark gemensam uppfattning bland föräldrarna att skolan misslyckas med att ge deras barn de kunskaper de behöver, och hon får vara symbolen för misslyckandet.

Eva tycker att hon har kämpat på länge nu. Under egentligen hela 90-talet har hon egentligen inte tyckt att det varit roligt att vara lärare. Själva undervisningen tycker hon är kul. Hon undervisar i svenska och franska. Nivån på undervisningen tycker hon har gått ner, men när hon ibland får undervisa i litteraturhistoria – som är hennes favoritämne – och inte bara lära ut var punkten och kommatecknen ska vara, då är det kul. Det händer dock allt mer sällan och de andra känslorna av frustration, misslyckande och trötthet har nästan helt tagit överhanden. Hur hon ska orka i 20 år till känns helt obegripligt, men frågan är vad hon ska göra. Att göra karriär som lärare innebär att bli administratör, men det känns inte särskilt lockande.

Eva är registrerad hos en A-kassa för akademiker med inriktning mot samhällsvetenskap, språk och humaniora. Med jämna mellanrum dimper det ner en tidning och information i brevlådan om deras verksamhet. Hon har aldrig ägnat det någon vidare uppmärksamhet tidigare, men tänker att det kanske är värt att titta lite närmare på vad där står.

I medlemstidningen finns det en webbadress och på hemsidan kan man se att de samarbetar med utbildningsföretag för vidareutbildning och en arbetsförmedling som inriktar sig mot olika tänkbara arbeten som efterfrågar kompetens som överensstämmer med medlemmarnas utbildning och erfarenhet. Förmedlingsföretaget är auktoriserad aktör och erbjuder gratis rådgivning för kassans medlemmar.

Lena får tid och pratar med en representant från förmedlingsföretaget. Representanten ser mängder av möjligheter. Enligt representanten finns det mycket Eva kan göra. Hon har bred utbildning och har genom åren skaffat sig många färdigheter som hon inte själv har tänkt på att hon faktiskt lärt sig, till exempel att hantera människor och oförutsedda situationer. Av de möjligheter som representanten tar upp tycker Eva att



kommunikatör känns lockande. Tanken på att få stå och tala inför intresserade åhörare är utmanande och spännande. Kommunikatörer har en relativt god arbetsmarknad i den storstad där Eva bor, även om arbetsmarknaden växlar med konjunkturerna. Evas utbildning passar väl in, och kan med en kortare utbildning kompletteras för att få specifik kompetens. Utbildningskostnaden kan täckas med Evas utvecklingskonto. Utbildningen kan göras som intensivutbildning under en treveckorsperiod om hon vill, men den vanligaste formen är att under ett halvt år gå utbildningen på kvällstid. Eva väljer det senare alternativet och bestämmer sig för att inte ta tjänstledigt utan gå utbildningen för att sedan ha möjlighet att söka nytt arbete när det dyker upp något som verkar bra.

### **Niklas, 32 – elmontör år 2006**

Niklas har jobbat som elmontör på ett energibolag i över tio år. Härom året skadade han knäet i skidbacken. Det har gjort det allt svårare att klättra upp i stolparna och de senaste två veckorna har han varit tvungen att sjukskriva sig.

På företaget rationaliseras verksamheten i takt med att branschen struktureras om i avregleringens spår. Niklas tillhör trots många år i företaget de sist anställda, och hans sjukskrivningsperioder har på senaste tiden kommit allt oftare och tätare. Chefen har pratat med Niklas om det finns något annat han skulle kunna tänka sig att göra på företaget. Niklas har ju varit en lojal medarbetare, och företaget är mån om att visa sitt ansvar för personalen. Niklas tycker att de där diskussionerna är obehagliga. Det är ju i och för sig vällovligt att företaget erbjuder andra möjligheter, men att bara sitta vid skrivbordet med en massa papper är inget för Niklas. Dessutom finns ingen passande tjänst på något kontor där han bor, utan han skulle behöva flytta. Han har ju många år kvar i yrkeslivet så företaget har även föreslagit utbildning. Kanske någon utbildning inom IT? Niklas känner att det var länge sedan som han satt på skolbänken och det är inget positivt minne.

Företaget har samarbete med ett förmedlingsföretag på orten, ”Jobb-

center i norr”. Det är en godkänd aktör som har goda kontakter i hela regionen med omnejd. Det startades av en erfaren platsförmedlare på den offentliga arbetsförmedlingen och är nu den största aktören för arbetsmarknadstjänster i hela länet. Göran som är chef för verksamheten känner till allt man behöver veta om det regionala näringslivet. Han är både med i Rotaryklubben, tränar pojklaget i hockey och är huvudpersonen på alla sociala tillställningar i regionen.

Tillsammans med facket kommer man överens om att Niklas ska få ett avgångsvederlag och tillgång till omställningstjänster. Företaget och Niklas träffar Göran för att utforma ett omställningsprogram. Göran har idéer, det vet ju hela orten att Niklas är duktig på att snickra. Alla känner ju till att han i somras hjälpte Johanssons att bygga en ny gäststuga på tomten. Göran vet ett företag tio mil därifrån som tillverkar hus och de behöver folk som kan snickra. Det finns i stan en ”kvalificerad yrkesutbildning” för snickare som har vissa teoretiska inslag, men största delen av tiden är praktik.

Man kommer tillsammans med facket överens om att Niklas får ett avgångsvederlag som motsvarar hans lön under utbildningstiden. Med Görans hjälp får Niklas praktikplats på husföretaget och antas till yrkesutbildningen. Företaget betalar Göran för den tid han har lagt ner på att hjälpa Niklas. Företaget drar sina kostnader från ”Trygghetsfinans” som fonderar de medel de sätter av varje månad för att ha beredskap för omställningstjänster, avgångsvederlag med mera, som kan drabba företag när förutsättningarna för verksamheten förändras.

### **Jenny, 21 – servitris år 2008**

Jenny har ingen utbildning efter gymnasiet, där hon valde ett program som inte gav behörighet till högskolan. Ingen i Jennys familj har läst vid högskolan och hon kände inte heller att det var något som hon skulle göra. Hon har jobbat på en pizzeria på orten sedan hon gick ut skolan. När pizzerian gick i konkurs blev hon arbetslös. Hon tyckte inte att det var det arbete som hon drömt om, men arbetslösheten på orten är hög,

och hon hade i alla fall ett arbete som var ganska trevligt. Att träffa kunderna var det som var roligt med jobbet.

Jenny besöker den lokala myndigheten, som ligger i grannorten. Jenny får registrera sig och kommer då med i databanken med arbetssökanden. Arbetsmarknadsrådgivaren säger att Jenny bör försöka få ett arbete själv i första hand, och hon får en ny tid om åtta veckor. Jenny söker alla tillgängliga jobb inom ett pendlingsavstånd som hon tycker är rimligt. Det finns inte så många jobb att söka och arbetslösheten i regionen är hög, så det är många sökande på de få jobb som finns. De flesta kräver dessutom en helt annan kompetens än vad Jenny har.

Efter åtta veckor kommer Jenny tillbaka till den lokala myndigheten. Nu gör man bedömningen att Jenny är i behov av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Arbetsmarknadsrådgivaren beslutar att Jenny ska få en utvecklingspeng motsvarande ett halvårs praktikplats. Jenny väljer den lokala aktören ”Jobbtorget”, för att få hjälp med en praktikplats. Finansieringen för praktikplats står myndigheten för och betalningen för rådgivning hos aktören görs upp mellan aktören och myndigheten enligt uppgjorda standardkontrakt.

Hos ”Jobbtorget” får Jenny träffa Anna som gör några enklare personlighetstester. Därefter samtalar man om vad Jenny vill och är intresserad av. Jenny är intresserad av djur. Hon både rider och har en egen hund, men hon har inte kunnat tänka sig att det är något som hon skulle kunna arbeta med, även om hon känner att det vore roligare än allt annat. Anna tar fasta på det intresset. Hon har tillgång till databaser över godkända aktörer över hela landet, och finner en förmedling som har inriktat sig på förmedling av arbetsmarknadstjänster och förmedling av arbeten inom djur och djurvård. Här finns arbetssökanden, utbildningar och lediga platser inom alla möjliga tänkbara arbeten som har med djur att göra. Från veterinärer till djurvårdare, stallpersonal, ridlärare, hundtrimmare, kennelflickor etc.

Anna kontakter den specialiserade aktören och denna får uppdraget att genom sina kontakter försöka finna någon som vill ta emot en praktikant.

Betalningen för uppdraget sköts mellan aktörerna. Godkända aktörer lever ofta på att både konkurrera och samarbeta, och ofta kan det löna sig att ha goda kontakter med en specialiserad underleverantör, särskilt för generella aktörer på mindre orter, genom att det ger en bättre track record och därmed konkurrenskraft.

Efter en vecka hör Anna av sig till Jenny. Djurförmedlingen har lyckats hitta ett alternativ inom pendlingsavstånd. Jenny kan i och för sig tänka sig att flytta, men inte just nu för hon har köpt en lägenhet för inte så länge sedan.

Efter ett möte med den kommande arbetsgivaren bestäms det att Jenny ska få vara praktikant hos en kvinna i femtioårsåldern som har en verksamhet för hundvård. Där får hon lära sig trimma och klippa hundar under ett halvårs tid. När praktikperioden är till ända får hon fast anställning och tar egna kunder.

Jenny trivs med att jobba med hundar och kunder i kombination. Efter ett par år känner hon att hon vill vidareutvecklas. Hon kontakter då igen den förmedling som inriktat sig på djurvård. Där kan man vara medlem och får då kontinuerligt tillgång till alla lediga platser och relevanta utbildningar inom detta område. Förmedlingen ger ut en tidning och medlemmarna har tillgång till webbsidor som inte är öppna för allmänheten.

Jenny anmäler sig med jämna mellanrum till de helgkurser i Stockholm som ordnas inom förmedlingens nätverk. Hon betalar kursavgifterna med sitt utvecklingssparande, och bor hos nyvunna vänner i branschen. Efter några år känner hon de flesta som tillhör de bästa på de olika raser. Själv börjar hon få ett namn och en inriktning. Hon får allt oftare trimma hundar inom ”sina” raser inför utställningar i närheten.

I förmedlingens egen platsjournal finner hon en dag att en kennel i England söker en kennelhjälp med god kompetens på att trimma och klippa hundar. Jenny söker, och får efter viss korrespondens och rekommendationer från etablerade svenska uppfödare, jobbet på en välkänd kennel inom sin ras med mycket gott rykte. Arbetslivet tog onekligen en helt annan vändning när pizzerian gick i konkurs.

**Lena, 38 – konsult år 2010**

Lena är konsult på ett litet privat företag. Hennes uppdrag består till största delen av utredningar åt offentliga sektorn. En stor del av hennes uppdrag har varit åt en offentlig myndighet som för en tid sedan utlokaliseras till en mindre stad som fick sin industri nedlagd. Lena tycker inte att hon har möjlighet att riva upp hela familjen och flytta till en plats där chansen för maken att få arbete är minimal.

Som konsekvens av utlokaliseringen är det flera konsulter på företaget som har för låg beläggning. De försöker under en period att hitta alternativa uppdragsgivare, men efterfrågan på marknaden för deras tjänster är för låg. Företaget beslutar att säga upp de konsulter som är berörda med hänvisning till arbetsbrist.

Lena söker jobb under uppsägningstiden, som är tre månader. Det är en mycket kärv marknad. Hon skulle väl i och för sig kanske kunna ta något helt annat jobb, som servitris eller vårdbiträde. Inom vården är efterfrågan hög på all sorts personal och lönerna höjs i takt med att personalbristen blir allt mer kritisk. Men, hon kan ingenting om vård och hon vill inte gärna kasta bort den kompetens som hon byggt upp och den utbildning hon har. Hon har en fil kand i samhällsvetenskap.

Lena är väl medveten om att det är ett överskott på samhällsvetare. Det har tidningen från A-kassan hon tillhör skrivit om i flera nummer. De har också tagit upp vilka fler möjligheter man kan ha för att vidareutveckla sin kompetens till yrken som har bättre efterfrågan. Hon är egentligen förberedd.

Lena går in på myndigheten och registrerar sig som arbetssökande. Vid anmälan träffar hon en arbetsmarknadsrådgivare som bekräftar att arbetsmarknaden för samhällsvetare är svår och att det finns ett stort antal arbetslösa inom den gruppen. Hon är dock med sin utbildning och erfarenhet inte berättigad till utvecklingspeng, åtminstone inte till att börja med. Däremot kan hon med egna medel betala en kompletterande vidareutbildning, och under tiden vara berättigad till arbetslöshetsunderstöd, givet att hon samtidigt söker arbete.

Hon börjar med att på nätet studera den aktör som hennes A-kassa rekommenderar. De har en mängd vidareutbildningar, psykologiska tester och gör stor reklam för sina matchningsprocesser. Hon inser att hon behöver få hjälp med att veta vad hon vill och går igenom hur A-kassan bedömer framtidsutsikter, lönenivåer med mera för olika yrken och de vidareutbildningar som krävs för dessa.

Ett yrke som hon har funderat på är lärare. Det vore roligt att få ägna sig åt annat än papper och utredningar. Hon har ju kunskapen för att vara lärare i samhällskunskap. Då skulle hon känna att hon gjorde något som kändes viktigt. Att få arbeta med människor, och inte bara producera rapporter. Läraryrket blir allt mer eftertraktat. Statusen höjs i takt med att lönerna ökar och skolorna anstränger sig för att värna om sina lärare. Skolans rykte är avhängigt deras lärares, och att jobba på en bra skola har hög status, åtminstone för de högre åldersklasserna där profileringen och konkurrensen mellan skolorna är stor.

Hon går igenom de godkända aktörerna i myndighetens databas och studerar deras erbjudanden och samarbetspartners. Det finns några som specialiserar sig på att förmedla utbildning för akademiker som vill bli lärare. Det finns en stor efterfrågan på lärare och flera aktörer med olika inriktningar har insett behovet av kompletterande lärarutbildning där de pedagogiska bitarna lärs in och ämneskunskaperna uppdateras. Det finns olika varianter på heltid och deltid. Vissa har kompletterat sina utbildningsbeskrivningar med de löner de utexaminerade har uppnått och vilka skolor de har hamnat på.

Slutligen fastnar hon för en kurs som anordnas av ett privat företag. Den går att lägga på heltid eller kvällstid, så att hon kan fullfölja utbildningen och samtidigt söka och ta ett jobb ifall det skulle dyka upp något – vilket är en förutsättning för att få arbetslöshetsunderstödet. Utbildningen är ganska kort, men skulle ge henne precis det hon behöver. Den är dyrare än de andra för att vara så kort, men de som har gått den har fått arbete på väldigt bra skolor och fått bra lön. Hon räknar ut att hon nog skulle få använda en stor del av sina utvecklingsmedel för kursavgiften,

men det kan det ju vara värt. Arbetsmarknadsrådgivaren bekräftar kursens goda rykte och hon bestämmer sig för att anmäla sig.





# REFERENSER

Vi har intervjuat följande personer:

Anders Edward, AEA

Anders Lönnberg, SACO

Anders Milton, Läkarförbundet samt SACO

Maria Nilsson, Manpower

Olle Nilsson, Länsförsäkringar

Leif Passmark, Skandia

Torbjörn Rindås, SPUR

Joakim Runnedal, Job Agent

Jan Wangärd, Skandia

Anders Östberg, SPUR

\*\*\*

AEA (2001), *Årsredovisning för år 2000*, Akademikernas erkända arbetslöshetskassa.

Affärsvärlden (2001), *Konsultguiden, 2001 – Ranking av Sveriges största konsultföretag*, Ekonomi+Teknik Förlag AB.

**Ackum Agell S & Lundin M**, (2001) ”Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik”, *Ekonomisk Debatt*, nr 4, 2001.

**Agell J** (2001), *En annorlunda guide till arbetsmarknadens institutioner*, *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 3, 2001.

**Agell J & Lundborg P** (1999), *Survey Evidence on Wage Rigidity and Unemployment: Sweden in the 1990s*, Working Paper 1999:2, IFAU, Uppsala.

**Alm S** (2001), *The Resurge of Mass Unemployment. Studies on Social Consequences of Joblessness in Sweden in the 1990s*, Institutet för social forskning, avhandlingsserie nr 53, Stockholms universitet.

**Althin R & Behrenz L** (1995), *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige*, EFA.

**Althin R & Behrenz L** (1997), *En produktivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige 1992–95*, EFA.

AMS (1998), *90-talets arbetsmarknad*, Ura 1998:5.

AMS (1999), *Den geografiska rörligheten*, AMS Utredningsenhet, Ura 1999:9.

Arbetskyddsstyrelsen och SCB (2000), *Arbetsförhållanden för kvinnor och män i arbetsledande ställning. Information om utbildning och arbetsmarknad*, 2000:3.

**Aronsson G & Göransson S** (1997), ”Fasta anställningen men inte det önskade jobbet. En empirisk studie”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 3, 1997, sid 193–205.

**Aronsson G, Dallner M & Gustafsson K** (2000), *Yrkes- och arbetsplatsinlåsning. En empirisk studie av omfattning och hälsokonsekvenser*, Arbete och Hälsa, 2000:5.

**Aronsson G, Hallsten L, Kilbom Å, Torgén M & Westerholm P** (1996), ”Äldres arbetsliv – slutsatser och nya frågor”, i Aronsson G & Kilbom Å (red), *Arbetsliv efter 45*. Fakta från Arbetslivsinstitutet.

- Axelsson R** (1989), *Svensk arbetsmarknadsutbildning – En kvantitativ analys av dess effekter*, Umeå Economic Studies No 197, Umeå universitet.
- Barro R** (1999), "Human Capital and Growth in Cross-Country Regression", *Swedish Economic Policy Review*.
- Bartik T J** (1995), *Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs*, Upjohn Institute Working Paper, Kalamazoo, MI.
- Bassanini A & Scarpetta S** (2001), "Does Human Capital matter for Growth in OECD Countries? Evidence from pooled mean-group estimates, Economic department", *Working Papers No 282*, OECD.
- Björklund A & Holmlund B** (1989), "Effect of Extended Unemployment Compensation in Sweden", i Gustafsson B & Klevmarken A (red), *The Political Economy of Social Security*, North-Holland.
- Björklund A & Kjellström C** (1999), "Estimating the Return to Investment in Education: How useful is the Mincer equation?" i Kjellström C (1999), *Esseys on Investment in Human Capital*, Institutet för social forskning, Stockholms universitet, avhandlingsserien nr 36.
- Björklund A, Edin P-A, Holmlund B, Wadensjö E** (2000), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Calmfors L** (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, OECD Economic Studies, nr 22.
- Calmfors L & Forslund A** (1990), "Wage formation in Sweden", i Calmfors, L (red) *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic countries*, SNS och Oxford University Press.
- Calmfors L & Skedinger P** (1995), "Does Active Labour Market Policy Increase Employment? – Theoretical Considerations and some Empirical Evidence for Sweden", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, s 91–108.

**Calmfors L, Forslund A & Hemström M** (2002), *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, Working Paper 2002:4, IFAU, Stockholm.

**Carling K & Larsson L** (2000), ”Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 6, nr 3, s 185–192.

**Carling K & Richardsson K** (2001), ”En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten”, *Ekonomisk Debatt* 2001, årg 29, nr 4.

**Carling K, Edin P-A & Vejsiu A** (1999), *Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s*, Working Paper 1999:8, IFAU, Uppsala.

**Carling K, Edin P-A, Harkman A & Holmlund B** (1996), ”Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labour Market Programs in Sweden”, *Journal of Public Economics*, 59:313–334.

**Colbjørnsen T, Dahl S-Å & Hansen H-T** (1992), *Langtidsarbidloshet, Årsaker, konsekvenser og mestring*, SNF-rapport no 83/1992, Stiftelsen for Samfunns og næringslivsforskning, Bergen.

**Dahlberg M & Forslund A** (1999), *Direct Displacement Effects of Active Labour Market Programmes: The Case of Sweden*, Working Paper 1999:7, IFAU, Uppsala.

**Dahlgren H** (1999), *Undersökning av synen på arbetstider, utbildning, arbetstidslagstiftning och arbetslöshetsförsäkringen*, opinionsundersökning genomförd av SIFO 19–25, oktober 1999, SACO.

**Davidsson P, Lindmark L & Olofsson C** (1994), *Dynamiken i svenskt näringsliv*, Studentlitteratur, Lund.

**Davidsson, P, Lindmark, L & Olofsson, C** (1996), *Näringslivsdynamik under 90-talet*, NUTEK.

ESO (1997), *Lönar sig arbete?* Ds 1997:73, ESO, Allmänna Förlaget: Stockholm.

- Edin, P-A, Fredriksson P & Holmlund, B** (1993), ”Utbildningsnivå och utbildningsavkastning i Sverige”, i Ekonomiska Rådets Årsbok 1993.
- Edin P-A, Heiborn M & Nilsson C** (1998), ”Interregional Migration in Sweden”, i Heiborn M, *Essays on Demographic Factors and Housing Markets*, Economic Studies 40, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ekberg J** (1999), ”Immigration and the Public Sector. Income Effects for the Native Population in Sweden”, i *Journal of Population Economics*, 12, s 411–443.
- Fay R** (1997), ”Making the Public Employment Service more Effective through the Introduction of Market Signals”, Paris, OECD/GD (97)172.
- Forslund A** (1995), ”Unemployment – is Sweden Still Different?”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 2 s 17–58.
- Forslund A** (1997), ”Lönebildningen och arbetsmarknadens funktions-sätt”, Bilaga 1 till SOU 1997:164.
- Forslund A & Kolm A-S** (2001), ”Lönebildning, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik”, *Ekonomisk Debatt*, 2001, årg 29, nr 4.
- Fredriksson P** (1999), ”The Dynamics of Regional Labor Markets and Active Labor Market Policy. Swedish Evidence”, *Oxford Economic Papers*, vol 51, s 623–648.
- Fölster S & Andersson Åke E** (1994), *Utbildningskonton*, Rapport nr 11, Ds 1994:30, Agenda 2000.
- Fölster S & Gidehag R** (2000), ”Beräkningar av livsinkomster med och utan kompetenskonton”, i SOU 2000:51, *Individuellt kompetenssparande – en stimulans för det livslånga lärandet*.
- Företagarnas riksorganisation (2001), ”Synpunkter på huvudbetänkandet från utredningen om individuellt kompetenssparande”, i SOU 2000:119.

**Gustafsson B & Klevmarken A** (1993), "Taxes and transfers in Sweden: Incentive Effects on Labour Supply", i Arkinson A B & Morgensen G B (red), *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*, Clarendon Press, Oxford.

**Hallsten L, Bellaagh K & Gustafsson K** (2002), "Utbränning i Sverige – en populationsstudie", *Arbete och Hälsa* 2002:6, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

**Hansson L & Färm K** (2002), *Kompetenskonton – den första utvärderingen*, Svenskt Näringsliv.

**Harkman A** (1988), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet*, AMS 1988:19.

**Harkman A, Johansson A & Okeke S** (1999), "Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner", *Ura* 1999:1, AMS.

**Holmlund B** (1990), "Svensk lönebildning – teori, empiri, politik", Bilaga 24 till LU90, Allmänna förlaget, Stockholm.

**Holmström B & Milgrom P** (1991), "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design", *Journal of Law Economics and Organization* 7:24–52.

**Håkansson K** (2001), *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Forskningsrapport 2001:1.

Högskoleverket (2001a), *Årsrapport 2001*.

Högskoleverket (2001b), *Studenterna i Sverige. Om livet och tillvaron som student vid sekelskiftet 2000*, Rapport 2001:26 R.

IMF (1995), "Challenges to the Swedish Welfare State", Occasional Paper 130, Washington DC.

ITPS (2002), *Under- och överutbildning på 2000-talets arbetsmarknad – En förstudie av matchningen mellan utbildning och kvalifikationskrav*, Stockholm.

**Jahoda M** (1982), *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*, Cambridge University Press.

**Johannisson K** (2002), ”Den moderna tröttheten – från överansträngning till stress, kroniskt trötthetssyndrom”, utdrag ur *Stress: Samhället, organisationen, individen*, Liber.

**Johansson A L** (2001), ”Att utvärdera arbetsmarknadspolitik – att ställa de relevanta frågorna”, *Ekonomisk Debatt*, nr 4, 2001.

**Johansson S & Selens J** (2000), ”Arbetslösheten och arbetslösheten – en reanalys av IFAUs studie”, Arbetsrapport nr 162, FIEF, Stockholm.

**de Koning J, Denys J & Walwei U** (1999), ”Deregulation in Placement Services: a Comparative Study for Eight EU Countries, European Commission, Employment & Social Affairs”.

**Krueger A & Lindahl M** (1998), *Education for Growth: Why and for Whom*, mimeo, Princeton University.

**Larsson L** (2002), *Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance in Sweden*, IFAU, Stockholm.

**Leamer, E & Lundborg, P** (1997), ”A Heckscher-Ohlin View of Sweden Competing in the Global Marketplace”, i Freeman, R, Topel & Swedenborg, B (red), *The Welfare State in Transition*, NBER, Chicago

**Lundin M & Skedinger P** (2000), ”Decentraliserad arbetsmarknadspolitik – effekter av ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 7, nr 1, s 47–63.

**Martinsson S** (1999), *Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen. En uppföljning*, Forskningsrapport 1999:7, IFAU, Uppsala.

**Mellander E & Savvidou E** (2001), "Företagens kunskapsförsörjning och syn på individuella kompetenskonton", *Ekonomisk Debatt*, årgång 29, nr 5, s 333–345.

**Nelander S & Lönnros E** (2000), *Personalutbildning 2000 – ett fakta-material om välfärdsutvecklingen*, Löne- och välfärdsenheten, LO.

NUTEK (1997), *Flexibility Increases Productivity and Employment – Manufacturing Industry 1990–1995*, NUTEK B 1997:8

NUTEK (2000a), *Arbetskraftens rörlighet – ett smörjmedel för tillväxt*, R 2000:15.

NUTEK (2000b), *Företag i förändring – Lärandestrategier för ökad konkurrenskraft*, NUTEK info 052-2000.

**Nyberg S & Skedinger P** (1998), *Arbetsförmedlingarna. Mål och drivkrafter*, Ds 1998:16, Finansdepartementet, Stockholm.

Näringsdepartementet (2000a), *Alla är olika – mångfald i arbetslivet*, Bilaga 1, "Den svenska befolkningen och arbetskraften år 2015", Ds 2000:69.

Näringsdepartementet (2000b), *Alla är olika – mångfald i arbetslivet*, Bilaga 2, "Personaluthyrningsföretag – en bro till arbetsmarknaden?", Ds 2000:69.

Näringsdepartementet (2000c), *Alla är olika – mångfald i arbetslivet*, Bilaga 3, "Invandrare på den svenska arbetsmarknaden", Ds 2000:69.

Näringsdepartementet (2001a), *Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv*, Ds 2001:28.

Näringsdepartementet (2001b); "Ny myndighet får ansvar för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen" Pressmeddelande från Näringsdepartementet, 2002-12-20, Stockholm.

**O'Connell P J** (1999), *Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training*, OECD.



- OECD (1997a), *Implementing the OECD Jobs Strategy – Lessons from member countries experience*, Paris, OECD.
- OECD (1997b), *Labour Market Policies: New Challenges, Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service*, Paris, OECD/GC(97)161.
- OECD (1998), *Education at a Glance, OECD Indicators*, OECD, Paris.
- OECD (2000), *International Adult Literacy Survey*, OECD, Paris.
- OECD (2001), *Education at a Glance, OECD Indicators*, OECD, Paris.
- OECD (2001), *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD (2001), *Innovation in Labour Market Policy: The Australian Way*, OECD, Paris.
- Persson K & Johansson E** (2000), *Friare användning av arbetsmarknads- politiska medel. Slutrapport*, Forskningsrapport 2000:1, IFAU, Uppsala.
- Prop 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Prop 1999/2000:139, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*.
- Prop 2001/2002:1, *Budgetpropositionen för 2002*.
- Prop 2001/2002:175, *Ett system för individuell kompetensutveckling*.
- Reforminstitutet (2001), *Reformopinionen i Sverige 2001*, Opinionsundersökning utförd av Skop, Stockholm.
- Riksförsäkringsverket (2000), *Socialförsäkringsboken 2000. Tema: Efter 55 – Valfärd, arbete och fritid*, RFV, Stockholm.
- Riksförsäkringsverket (2001a), *Vad får oss att arbeta fram till 65?* RRV 2001:4.
- Riksrevisionsverket (2001b), *Effektivare arbetsförmedling – En samlad bedömning utifrån RRVs granskningar*, RRV 2001:15.

Riksförsäkringsverket (2002a), *Budgetunderlag*, Dnr 1393/2002.

Riksförsäkringsverket (2002b), ”Svårt komma tillbaka i arbete: Allt fler blir sjukskrivna under lång tid”, Pressmeddelande, 2002-05-17.

**Rubenson K** (2001), ”Lifelong Learning for All: Challenges and Limitations of Public Policy”, *Adult lifelong learning in a Europe of Knowledge*, Eskilstuna, Sweden, 21–23 mars 2001, Conference report.

Skolverket (2001), *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2001: Del 2, Skolverkets rapport nr 198*, Tabell 6.11, ”Övergång till högskolan för elever avgångna läsåret 1996/97”.

Skolverket (2002), ”Jämförelsetal för huvudmän”.

SCB (1999), *Tema utbildning: Personalutbildning i Sverige*, Nr 1 augusti 1999, SCB.

SCB (2000), Pressmeddelande från SCB 2000-06-05 Nr 2000:134.

SCB (2001a), *Personalutbildning – första halvåret 2001*, Statistiska meddelanden UF 39 SM 0102.

SCB (2001b), Pressmeddelande från SCB 2001-11-09 Nr 2001:297.

SCB (2001c), *Statistisk årsbok för Sverige 2001*, Stockholm.

SCB (2001d) *Utbildning och efterfrågan på arbetskraft – Utsikter till år 2008*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2001:1.

SCB (2001e), *Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 1999*, Statistiska meddelanden AM32 SM 0102.

SCB (2002a), Pressmeddelande från SCB 2002-03-12 Nr 2002:065.

SCB (2002b), Pressmeddelande från SCB 2002-03-21 Nr 2002:075.

SCB (2002c), Pressmeddelande från SCB 2002-04-25 10 Nr 2002:097.

SCB (2002d), *Statistisk årsbok för Sverige 2002*.

SIKA (2001) *Det nya Sverige – fakta om informations- och kommunika-*

- tionsteknik 2001*, Statens institut för kommunikationsanalys.
- SOU 1996:51 *Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring: alternativ och förslag*, Betänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, Finansdepartementet.
- SOU 2000:51, *Individuellt kompetenssparande – en stimulans för det livslånga lärandet*.
- SOU 2000:78, *Rehabilitering till arbete – en reform med individen i centrum*. Slutbetänkande av Rehabiliteringsutredningen, Stockholm.
- SOU 2000:199, *Individuellt kompetenssparande – med start år 2002*.
- SOU 2001:57, *Välfärdens finansiering och fördelning*.
- SPUR (2001), *Bemanningsbranschens utveckling och omfattning*.
- SPUR (2001), *Personalstudie 2001*.
- Statens ungdomsstyrelse (1998), *Ny tid – nya tankar*, Ungdomsstyrelsens utredningar, nr 10.
- Statskontoret (2000), *Staten som kommersiell aktör*, Statskontoret 2000:16A.
- Statskontoret (2001), *Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling*, 2001:3.
- Storesletten K & Zilibotti F** (2000), ”Education, educational policy and growth”, *Swedish Economic Policy Review* 7, s 39–70.
- Storrie D & Nättorp B** (1997), ”Starthjälp. Geografisk rörlighet 1978–1995 och en utvärdering av starthjälpen”, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Söderström L & Lundbäck M** (2000), *Vinsten som drivkraft, Ekonomisk forskning om effekterna av etableringsfrihet och vinstmotiv inom sjukhusvård och utbildning*, Industriförbundet.

**Söderström L, Andersson F, Edebalk P G & Kruse A** (2000), *Privatiseringens gränser, Perspektiv på välfärdspolitiken*, Välfärdspolitiska rådets rapport, SNS.

**Tåhlin M** (1987), *Arbetets värde och kostnader. En studie av lönearbetets konsekvenser för individen*, Institutet för social forskning, avhandlingsserie nr 2, Stockholms universitet.

**Westerlund O** (1992), *Internal Gross Migration in Sweden. The effect of Variation in Mobility Stimuli and Regional Labour Market Conditions*, Umeå Economic Studies nr 292, Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.

**Åberg R** (2001), "Equilibrium Unemployment, Search behaviour and Unemployment Persistency", *Cambridge Journal of Economics*, 25:131–147.

**Åkerstedt T, Kecklund G, Olsson B & Lowden A** (2000), "New working time arrangements, health and well-being", i Isaksson, Hogstedt, Eriksson & Theorell (red), *Health Effects of the New Labour Market*, Kluwer Academic Plenum Publishers, New York, 207–214.